UMK
IUS A IUSTITIA
UNIVERSITATEA "M. KOGĂLNICEANU" IAŞI

Prof. univ. dr. Genoveva VRABIE

ORGANIZAREA POLITICO-ETATICĂ A ROMÂNIEI

DREPT CONSTITUŢIONAL ŞI INSTITUŢII POLITICE

VOL. II

Ediția a treia revăzută și reîntregită

Editura "CUGETAREA"

Iași 1999

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

in 17585

Genoveva VRABIE

ORGANIZAREA POLITICO-ETATICA A ROMANIEI

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

„M. EMINESCU" IAŞI
DREPT

De acelaşi autor:

1) *Politica, morala şi dreptul* - forme de reglementare a relaţiilor sociale, Edit. Politică, Bucureşti, 1977.

2) Drept (*Elemente de teoria statului şi dreptului*), Universitatea „Al. I. Cuza" Iaşi, 1978.

3) Drept (*Elemente de drept civil şi legislaţie economică*), Universitatea „Al. I. Cuza", Iaşi. 1980.

4) Drept (*Sistemul organelor de stat în România*), Universitatea „Al. I. Cuza", Iaşi, 1983.

5) *Drept constituţional şi instituţii politice contemporane*, Edit. „Chemarea", 1992.

6) *Teoria generală a dreptului*, Edit. „Ştefan Procopiu" Iaşi, 1993.

7) *Drept constituţional şi instituţii politice contemporane*, Vol. I, Ediţia a patra, revăzută şi întregită, Editura „Cugetarea", Iaşi, 1997.

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

CUVÂNT ÎNAINTE

În peisajul juridic românesc apar tot mai multe titluri noi. Unele se înscriu pe făgaşul unei evoluţii care nu a cunoscut RUPTURA, reorientarea ideologică înregistrată după 1989 neimpunând modificări de esenţă. Altele însă - precum Dreptul constituţional - au trecut pe un făgaş care face absolut imposibilă legătura cu perioada anterioară, nici un capitol din vechile manuale neputând fi păstrate ca atare. O concepţie nouă, care impune o abordare diferită a fenomenelor politice şi o problematică nouă, care impune O ALTĂ CUNOAŞTERE, vin să creeze dificultăţi autorilor de carte din acest domeniu. Concepţia actuală se detaşează net de cea anterioară anului 1989, iar instituţiile create acum sunt total altele decât cele specifice unui stat socialist. În aceste condiţii, sarcina celor chemaţi să clarifice probleme specifice noului regim politic din ţara noastră este vădit mai dificilă decât a acelora ce continuă analiza unor instituţii... perene. Dar, tentaţia şi satisfacţia abordării NOULUI compensează dificultăţile amintite. Poate tocmai de aceea numeroşi specialişti şi-au spus deja **un prim cuvânt** despre puterea politică, despre constituţie, despre organizarea politico-etatică a României.

Înscriindu-ne pe linia efortului general de cunoaştere a acestor realităţi, oferim cititorului - studentului în primul rând, dar nu numai - un model de analiză a actualei organizări politico-etatice a României, rugându-l să-l raporteze la opiniile exprimate deja cu privire la această problemă şi să nu-şi piardă încrederea în puterea autorului de a perfecta cunoaşterea din acest domeniu, fapt ce se poate realiza numai ÎN TIMP, odată cu „aşezarea" fenomenelor politice din ţara noastră şi odată cu închegarea convingerilor referitoare la acestea.

15 ianuarie 1995
Autoarea

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

TITLUL I

PRINCIPII CE GUVERNEAZĂ ORGANIZAREA POLITICO-ETATICĂ A ROMÂNIEI POTRIVIT NOII CONSTITUȚII

Capitolul I

Identificarea principiilor

Adoptată în condițiile în care în țările Europei centrale și de răsărit se renunța rând pe rând la structurile comuniste, adoptându-se noi constituții, inspirate îndeosebi din cele occidentale, **noua noastră lege fundamentală reflectă atât valori ale acestora cât și valori ale tradiției constituționale românești.** Se creează noi forme organizaționale etatice care apar fie ca o reluare a modelelor existente în România până la instaurarea regimului comunist - precum Parlamentul, Consiliul Legislativ, instanțele judecătorești etc. - fie ca "o premieră" determinată de experiența mondială, de cea occidental europeană, îndeosebi, precum Curtea Constituțională, Avocatul Poporului etc.

Întregul eșafodaj de organe, de autorități este construit pe baza unor principii care, fie că sunt formulate expres de Constituție, îndeosebi în Titlul I - "Principii generale" -, fie că sunt deduse din interpretarea unor texte precum cele cuprinse în Titlul III - "Autoritățile publice" - sau cele cuprinse în Titlul V - "Curtea Constituțională". Dacă pentru primele identificarea nu ridică probleme, pentru secundele opiniile pot fi foarte variate. Deci, principiile pe care vrem să le analizăm le întâlnim mai întâi în **Constituție**, și anume în Titlul I, precum principiul suveranității poporului, principiul statului de drept, principiul pluralismului politic etc. Tot din Constituție - din alte titluri, precum Titlul III coroborat

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

cu Titlul V – deducem, pe cale de interpretare, principiul separației puterilor în stat. În sfârşit, unele principii pot fi desprinse printr-o interpretare globală a Constituției, interpretare făcută în lumina necesității adoptării legii fundamentale, precum principiul care se referă la scopul instituirii autorităților[1]. Dar sediul juridic al materiei nu trebuie căutat doar în Constituție, pentru că **unele principii** - precum cel al separației puterilor în stat - **se conturează mai clar în textele unor legi organice**. Astfel, de exemplu, Constituția nu formulează *in terminis* acest principiu, dar el este afirmat de o lege ulterioară ei – şi anume cea privind organizarea judecătorească. În acest sens, art. 1 al Legii nr.92/1992 prevede că "Puterea judecătorească este separată de celelalte puteri ale statului..." De asemenea, principiul autonomiei locale este "dezvoltat" în Legea administrației publice locale (Legea nr.69/1991), acesta putând fi corect înțeles numai în lumina coroborării celor două categorii de norme.

Din interpretarea textelor amintite am putea astfel deduce următoarele **principii care guvernează organizarea politico-etatică, mai precis organizarea şi funcționarea autorităților publice în România, azi:**

1) Suveranitatea poporului;

2) Exercitarea suveranității poporului prin reprezentanții săi şi prin referendum;

3) Pluralismul politic;

4) Principiul separației puterilor în stat;

5) Principiul autonomiei locale şi al descentralizării;

6) Orientarea întregului proces de organizare politico-etatică în direcția atingerii scopurilor ce reies din interpretarea noii Constituții a României şi a documentelor politico-ideologice care au stat la baza adoptării ei;

---

[1] Vezi infra, p. 36 ş.u.

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

7) Principiul statului de drept.

O precizare trebuie făcută anterior dezvoltării acestei idei: aşa cum sugeram şi mai înainte, identificarea principiilor care guvernează organizarea politică a societăţii, cel puţin a unora din ele, rămâne o chestiune relativ subiectivă, perfectibilă, despre care ştiinţa dreptului constituţional mai are multe de spus.

Capitolul II

Suveranitatea poporului*

Secţiunea I.

Sediul juridic al materiei

Principiul suveranităţii este formulat *in terminis* în Constituţia României, aprobată prin referendum la 8 decembrie 1991.

În **art.1** se arată că România este **stat** suveran, în **art.2, alin.1** se precizează că "suveranitatea **naţională** aparţine poporului român", iar în **art.2, alin.2** se prevede că "nici un grup şi nici o persoană nu pot exercita suveranitatea în nume propriu". Aceste texte trebuie însă coroborate cu prevederile **art.66** care **le clarifică.** Astfel, din primul alineat aflăm că "în exercitarea mandatului, deputaţii şi senatorii sunt în serviciul poporului", iar din al doilea că: "Orice mandat imperativ este nul".

---

* Dacă în Constituţia României se statuează că "suveranitatea naţională aparţine poporului", exprimare prin care se urmăreşte a se evita consecinţele nefavorabile ale principiului suveranităţii poporului (formulat în secolul XVIII), în alte constituţii adoptate după căderea regimurilor comuniste nu se mai iau aceste "precauţiuni". Astfel, de exemplu, în Constituţia Bulgariei, adoptată la 12.VII.1991, este consacrată "suveranitatea poporului" (art.3).

EUA ASM CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Observăm că noțiunea de suveranitate este utilizată rând pe rând în legătură cu statul, cu națiunea și cu poporul, fără a ni se oferi criterii de delimitare a lor. Mai mult, "suveranitatea națională" este atribuită poporului. Și atunci ne întrebăm: sunt acestea distincte sau ele coincid? Afirmația aceasta - "suveranitatea națională aparține poporului" -, preluată de constituantul român din Constituția Franței, este criticată de unii autori de aici, considerându-se pe bună dreptate că este ambiguă[2], dar ea a fost preferată, avându-se în vedere dorința de a îmbina **două concepții relativ distincte**, ambele având unele consecințe nedorite de autorii legii fundamentale, și anume:

1) **cea a "suveranității populare"** și 2) **cea a "suveranității naționale"**.

Secțiunea II.
Suveranitatea populară

Ideea suveranității populare, atribuită lui J. J. Rousseau, este strâns legată de cea a contractului social. **Titularul** suveranității, potrivit acestei concepții, este **poporul**, noțiunea de popor fiind înțeleasă ca totalitate a indivizilor de pe un anumit teritoriu[3]. Fiecare individ este deținătorul unei "**cote-părți**" de suveranitate, toți cetățenii fiind titularii unor cote-părți egale[4]. Suveranitatea poporului este deci suma voințelor

---

[2] Vezi Pierre **Pactet**. Institutions politiques. Droit constitutionnel. 11e édition. Masson, Paris, Milan, Barcelona. Bonn. 1992. p.91.

[3] Cu privire la conținutul noțiunilor de **popor** și **populație** vezi: Bernard **Chantebout**, Droit constitutionnel et science politique, Dixiéme édition, Armand Colin. Paris. 1991. p.95-96.

[4] Să ne amintim faimoasa afirmație a lui J. J. **Rousseau** din "Contractul social" privind democrația ideală: "Să ne închipuim că statul ar fi alcătuit din zece mii de cetățeni. Suveranul nu poate fi privit decât în mod colectiv și in corpore; fiecare particular, în calitate de supus, e privit, însă, ca individ: deci suveranul față de individ se află în proporția de zece mii față de unul, adică fiecare membru al

indivizilor. Puterea este a poporului, guvernanților încredințându-li-se doar exercitarea ei. Ei sunt simpli mandatari ai poporului. Voința poporului își are rădăcinile în întreaga colectivitate. Suveranitatea, pentru că este populară, adică deținută de popor, care nu este considerat ca o entitate juridică distinctă de indivizii care îl compun, semnifică că voința generală va fi aceea a celui mai mare număr, a majorității. **Conducerea trebuie deci exercitată de cetățeni, de ei înșiși. Nu există reprezentare a voinței populare**. Dar, sigur, este nevoie de o conducere. Având în vedere că suveranitatea este inalienabilă, conducătorii nu sunt reprezentanți ai suveranului (adică a poporului); ei apar doar ca un organ de executare a voinței generale[5].

Ideea că suveranitatea aparține poporului privit ca totalitate a indivizilor ce dețin "cote-părți" egale a acesteia conduce la o serie de **consecințe,** printre care amintim: a) Dacă suveranitatea este inalienabilă, democrația trebuie să se realizeze *direct* sau semi-direct; b) Votul este un drept al cetățeanului, și nu o funcție; este un drept care-i aparține ca deținător a unei cote-părți a suveranității;c) Nimeni nu poate fi privat de dreptul de vot, acesta fiind universal; d) Dacă deputații sunt "mandatari" ai alegătorilor dintr-o circumscripție electorală, trebuie admise obligator atât mandatul imperativ cât și revocarea celor aleși; e) Suveranitatea populară, exprimând voința poporului **la un moment dat**, nu se conciliază cu instituțiile "reprezentative" de lungă durată, deci forma de guvernământ

---

statului n-are decât a zecea mia parte din autoritatea suveranului. Iar dacă poporul ar fi alcătuit dintr-o sută de mii de locuitori, starea supușilor rămâne aceeași și fiecare poartă întreaga stăpînire a legilor, - pe când votul lui, redus la a suta miime, are o influență de zece ori mai mică în alcătuirea lor. Supusul rămânând totdeauna unul, raportul suveranului față de el crește treptat cu numărul cetățenilor. De unde rezultă că libertatea scade cu cât crește statul". (J. J. **Rousseau**, Despre contractul social, Edit. Librăriei școalelor, Buc., 1916, p. 72. Pentru noua ediție, apărută la Editura Moldova în 1996, vezi p. 123).

[5] Claude **Leclercq**, Droit constitutionnel et institutions politiques, Septième édition, Litec, Paris, 1990, p.42.

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

B.C.U. "M. EMINESCU" IAŞI
D R P T

este necesarmente republicană; f) Exprimarea suveranităţii prin voinţa poporului reclamă acordul unanim sau acordul majoritar al membrilor societăţii, ceea ce echivalează cu ... "absolutismul democratic"[6].

Secţiunea III.

Suveranitatea naţională

Concepţia suveranităţii naţionale, concepţie foarte veche, cu rădăcini în epoca Renaşterii, dar reluată în sec. XVIII de mai mulţi autori, printre care şi Sieyès, se sprijină, de asemenea, pe ideea că suveranitatea aparţine poporului, dar poporul este privit ca entitate abstractă, denumită naţiune[7]. Naţiunea constituie o persoană morală, distinctă de indivizii care o compun şi are o voinţă proprie. Statutul juridic al naţiunii este **Constituţia**. Aici sunt consacrate organele care o reprezintă,. Ca reprezentanţi ai naţiunii apar nu numai cei aleşi, ci şi cei "declaraţi" ca atare de legea fundamentală[8]. Având această calitate ei reprezintă naţiunea în ansamblul ei. Calitatea de reprezentant este atribuită organului deliberant şi nu membrilor săi, în mod individual. Aceştia exercită un **mandat reprezentativ** şi nu imperativ. Ei votează deciziile în conformitate cu propria conştiinţă, nefiind în nici un fel obligaţi a ţine cont de opiniile celor ce i-au ales, care astfel nu-i pot revoca.

---

[6] Vezi Pierre **Pactet**, op.cit., p. 90.

[7] „În conformitate cu părerea lui Sieyès, suveranitatea aparţine poporului, dar poporului luat în ansamblul său, în calitate de entitate absolută. Sigur, nu întreaga populaţie poate participa la exercitarea suveranităţii, în primul rând copiii minori şi alienaţii mintali (în general persoanele incapabile). Sieyès rezolvă dificultatea: el consideră poporul, care se confundă deci cu populaţia, ca o entitate abstractă, pe care o numeşte **naţiune**" (Vezi B.Chantebout, op.cit., p.96).

[8] Astfel, de exemplu, Constituţia franceză din 1791 conferea calitatea de reprezentant al naţiunii regelui ereditar, ca rege "al francezilor".

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Această concepție are câteva **consecințe** practice, printre care amintim: a) Suveranitatea nu poate fi înstrăinată, după cum nu poate fi divizată, aparținând întregului popor, privit ca națiune[9]; b) Forma de guvernământ nu este necesarmente republicană, monarhii ei înșiși putând avea calitatea de reprezentanți, dacă legea constituțională le-o conferă; c) Misiunea alegătorilor se epuizează prin vot, care poate fi universal, dar poate fi și cenzitar[10]; d) Alegerea este considerată o funcție și nu un drept; e) Parlamentarii nu pot fi revocați de alegătorii lor, orice mandat imperativ fiind nul, f) Dacă națiunea în întregul ei nu poate exercita suveranitatea, firesc este ca puterea să fie înfăptuită de organele sale reprezentative, fiind în general excluse formele democrației directe.

Arătând că teoria suveranității naționale implică în mod necesar instaurarea unui sistem reprezentativ, justificând în același timp restrângerea dreptului la vot, prof. G. Chantebout trăgea concluzia că "**rezultatul cel mai clar și cel mai imediat a acestei teorii a sistemului reprezentativ va fi de a transfera puterea reală** - dreptul de a exprima voința națiunii și de a legifera în numele ei - ***unei elite foarte restrânse ca număr*** ("à une très petite élite") aleasă, desigur, dar care nu va fi răspunzătoare pentru deciziile sale în fața nimănui, asupra căreia nici o

---

[9] Și în concepția suveranității populare suveranitatea este inalienabilă, dar consecințele sunt altele: cei ce exercită funcții în stat - guvernanții - nu sunt "reprezentanți" ai poporului, ci simpli mandatari, investiți cu "un mandat imperativ".

[10] Teoria suveranității naționale implică **în mod necesar** instaurarea regimului reprezentativ. Alegerea reprezentanților este considerată o funcție. Constituția poate rezerva această funcție numai acelor cetățeni care prin situația lor materială bună pot să-și consacre o parte din timpul lor treburilor publice, situație în care avem de-a face cu sufragiul censitar. Sau, o poate rezerva celor instruiți. De asemenea, poate prevedea votul universal. Deci, această teorie justifică restricțiile aduse votului universal, dar este perfect compatibilă cu acesta, fapt pentru care s-a spus că azi, când votul este universal, nu mai sunt deosebiri între cele două concepții.

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

presiune nu va fi admisă, şi care va şti să concilieze voinţa populară pe care o reprezintă cu interesele proprii clasei căreia aparţine"[11].

Având în vedere faptul ca azi sufragiul a devenit universal, se spune că **deosebirile dintre cele două concepţii** s-au estompat, fapt negat categoric de autorul amintit care susţine că aceasta este o eroare totală. Diferenţa între cele două teorii - precizează el - consta şi constă încă în faptul că suveranitatea naţională implică sistemul reprezentativ - care conduce aproape inevitabil spre confiscarea puterii de către clasa politică - în timp ce suveranitatea populară îl exclude în mod absolut[12]

Secţiunea IV.
"Soluţia" constituantului român

Încercându-se evitarea unor consecinţe nedorite ale celor două concepţii, constituantul român a preluat, după cum arătam mai înainte, "elemente" şi de la una şi de la alta. Astfel, suveranitatea este **naţională,** dar ea nu poate fi "confiscată" de guvernanţi (nu ar trebui), pentru că aceştia sunt "în serviciul poporului", aşa cum se precizează în art.66 din Constituţia României cu referire la membrii Parlamentului. Conducerea se realizează prin reprezentanţi, dar "suveranitatea naţională" se exercită "şi prin referendum" (art.2). Rolul alegătorilor nu se reduce la dreptul de a vota, aceştia fiind chemaţi pentru a-şi exprima voinţa liberă, pe calea unor forme ale democraţiei directe, în cazurile prevăzute de Constituţie.

Textele constituţionale nu sunt însă suficient de clare, fapt ce ar putea avea consecinţe defavorabile pe planul exercitării suveranităţii[13]

---

[11] Vezi B.**Chantebout**, op. cit., p. 99.

[12] Ibidem, p. 100 (subsol 1).

[13] Aceeaşi observaţie poate fi făcută şi cu privire la textele internaţionale. La fel de confuz sunt utilizate noţiunile amintite. Citind Preambulul Cartei ONU, pe bună dreptate ne întrebăm cine are dreptul la autodeterminare. Au acest drept

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Remarcam mai înainte că noțiunea de **suveranitate este utilizată de legea noastră fundamentală în legătură cu statul, cu națiunea și cu poporul**. "Atribuirea" suveranității poporului sau națiunii, după caz, produce efecte deosebite. Aceeași constatare se impune, însă, și în legătură cu atribuirea suveranității statului. În situația aceasta singura cale de comunicare este aceea a **precizării sensurilor în care utilizăm acești termeni.**

1. Mai întâi trebuie să revenim la ideea dublului înțeles al **noțiunii de stat**: a) de sistem organizațional - de ansamblu de organe - care realizează conducerea unei populații stabilizate pe un anume teritoriu (sens restrâns) și b) de societate organizată având un guvernământ autonom[14]. **Credem că, atunci când legea noastră fundamentală afirmă că statul este suveran, nu utilizează această noțiune în sens restrâns ci în sens larg**, fapt ce reiese din coroborarea prevederilor referitoare la suveranitate și îndeosebi din interpretarea art.66 în care se afirmă că **"senatorii și deputații sunt în serviciul poporului".** Deci poporul este titularul suveranității, guvernanții având doar misiunea de a traduce și exprima voința acestuia.

2. "Suveranitatea națională aparține poporului român" constituie o afirmație ambiguă la prima vedere. Ea nu trebuie interpretată în sensul că la noi se acceptă ideea potrivit căreia fiecare individ este titularul unei "cote-părți" de suveranitate, ci că suveranitatea aparține întregului popor privit ca națiune[15], pe de o parte, și, pe de altă parte, că odată aleși (sau desemnați) reprezentanții poporului nu sunt titulari ai suveranității, ei rămânând pe toată durata mandatului "în serviciul poporului". De aceea credem că, neacceptând concepția mandatului imperativ, ar trebui totuși să acceptăm

---

statele, **popoarele** sau **națiunile**? (Vezi Thomas **Fleiner-Gerster**, Théorie générale de l'Etat, PUF, Paris,. 1986, p.152 și Genoveva **Vrabie**, Drept constituțional și instituții politice contemporane, vol. I, Ediția a doua, Edit."Șt. Procopiu", Iași, 1993, p. 60).

[14] Vezi Genoveva **Vrabie**, op.cit., p.47 ș. u.

[15] Cu privire la clarificarea noțiunilor de "popor" și "națiune", vezi și Th. **Fleiner-Gerster**, op.cit., p.155 și B.**Chantebout**, op.cit., p.95 ș.a.

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

un "sistem" de revocare a deputaților, instituție necesară în situația în care aceștia dezamăgesc complet electoratul când, de exemplu, rămân inactivi în Parlament, nu iau poziție față de nici o problemă ani în șir, nu au nimic de propus, nimic de obiectat, absentează repetat de la lucrări etc.

Principiul suveranității poporului astfel înțeles, **presupune următoarele exigențe:**

a) **crearea unor forme organizaționale etatice apte să exprime și să traducă cât mai fidel voința poporului.** Această afirmație trebuie, însă, clarificată. Așa cum arată prof.B.Chantebout, **noțiunea de popor** este în bună măsură arbitrară ("entachée d'arbitraire"), fapt care impune, pentru fiecare autor, "construirea" ei. După cum am văzut, Constituția noastră utilizează în repetate rânduri categoria de popor. O interpretare logică și sistematică a textelor amintite ne conduce la concluzia indubitabilă că **ea trebuie înțeleasă atât în sens larg cât și în sens restrâns. Este folosită în sens restrâns** - de totalitate a cetățenilor care participă la exprimarea voinței naționale - **atunci când se face referire la acei cetățeni ce pot alege** sau și la cei ce îndeplinesc calitățile pentru a lua parte, de exemplu, la referendum. (Nu ar fi exclus, astfel, ca tinerii de 16-18 ani să fie consultați într-o anume problemă cu ocazia unui referendum). Astfel, potrivit legii noastre, participă la vot cei ce au discernământ (au o anumită vârstă) și aptitudine morală. **Este folosită în sens larg când se face referire la scopul** exercitării puterii, conducerea de stat trebuind să promoveze și să protejeze interesele tuturor cetățenilor, capabili sau nu din punct de vedere juridic, și nu numai a celor cu drept de vot.

b) **caracterul cu adevărat reprezentativ al autorităților etatice** și, pe cale de consecință, creșterea fără precedent a importanței dreptului de a alege, conștientizarea puternică a electoratului în vederea exercitării acestui drept. Sigur, vorbim de "un **drept**" la vot și nu de "o funcție", "o obligație".[16] Dar electoratul trebuie dinamizat. Fiecare poartă răspunderea

---

[16] În alte state întâlnim principiul **votului obligator**, precum în Belgia, Grecia etc. La noi în țară, după modelul Constituției belgiene din 1831. Constituția din 1923 și Legea electorală din 1926 au consacrat principiul votului obligator.

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

pentru soarta cetății; treburile statului nu trebuiesc lăsate numai în grija unei elite politice; riscul este cunoscut și nu merită să insistăm asupra lui[17].

c) **Dacă izvorul ultim al puterii[18] este poporul, atunci trebuie recunoscut acestuia dreptul de a interveni pe căile democrației directe sau semi-directe în problemele cheie ale țării[19].**

Capitolul III

Exercitarea suveranității poporului prin reprezentanții săi și prin referendum

Secțiunea I.

Sediul juridic al materiei

Poporul, deținătorul suveranității, exercită suveranitatea națională prin organele sale reprezentative și prin referendum, așa cum se precizează în art.2, alin.2 din Constituția României. Deci, **două forme ale democrației** sunt aici consacrate: democrația reprezentativă (indirectă) și democrația semi-directă, două principii ce sunt apoi "detaliate" de alte texte

---

[17] O precizare apare necesară în acest sens: când spunem "reprezentanți" ne referim și la cei aleși și la cei ce acced la putere pe altă cale **prevăzută de lege și în acord cu legea.**

[18] "Suveranitatea este asimilată noțiunii de putere de către politologi, precizează prof. Th. **Fleiner-Gerster**, în timp ce pozitivismul juridic o consideră competența competenței (op.cit., p.155).

[19] Constituția noastră consacră Parlamentul organ reprezentativ SUPREM (art.58), calificarea acestuia ca "organ **suprem**" fiind raportată, probabil, numai la celelalte organe direct reprezentative și nu la națiune, la popor în întregul său. Pentru a înțelege corect "poziția" acestei autorități trebuie interpretat art.58 în lumina art.2 care prevede că "**Suveranitatea națională aparține poporului român**, care o exercită prin organele sale reprezentative și prin referendum" (s.n.).

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

constituționale, precum și de o serie de legi elaborate pe baza lor, cum ar fi Legea administrației publice locale. (Legea nr.69/1991, modificată prin Legea nr.24/1996.)

Secțiunea II.

Democrația reprezentativă

În legătură cu **reprezentativitatea,** trebuie făcută de la început o precizare: legea fundamentală consacră atât organe direct reprezentative cât și organe indirect reprezentative, stabilind, după cum vom vedea, și "o ordine", "o ierarhie" a celor dintâi. Astfel, art.58 declară Parlamentul "organ reprezentativ SUPREM al poporului" (subl. ns.), detașându-l de alte organe alese prin vot universal, **direct**, secret și liber exprimat și în primul rând de Președintele României, instituție în legătură cu care nu mai este utilizat adjectivul "suprem". Dar, pentru înțelegerea corectă a art.58, alin.1 trebuie să coroborăm această prevedere cu cea care declară Parlamentul "unica autoritate legiuitoare" și, în general, cu toate prevederile Titlului III care reflectă partajarea competențelor între autorități și raporturile dintre ele, "puterea" unei autorități de a controla și limita pe cealaltă. Privind din această perspectivă lucrurile, putem admite ideea că numai printre organele **direct reprezentative** Parlamentul se definește ca "autoritate **supremă**" și nu raportat la toate celelalte.

Constituția consacră ca **organe direct reprezentative** (în afară de **Parlament și Președintele României) consiliile locale și primarii** (art.120)[20], integrându-le unui sistem în care, respectându-se principiul autonomiei locale și al descentralizării serviciilor publice, se realizează totuși acea "armonie" (conexiune) specifică oricărui sistem. Din 1996 - prin

---

[20] Vezi și Legea privind alegerile locale (nr.70/1991), modificată prin Legea nr.25/1996 - republicată în M.O., Partea I, nr.79 din 18 aprilie 1996.

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

modificarea Legii administrației publice locale şi a Legii privind alegerile locale - consiliile județene au devenit şi ele organe direct reprezentative.

Dar, alături de aceste organe direct reprezentative, un număr important de **organe** din statul nostru sunt **indirect reprezentative**. Astfel, prin modul său de constituire, Guvernul - la crearea căruia concură atât Parlamentul cât şi Preşedintele României - este indirect reprezentativ, aparând ca "un produs" al celor două autorități direct reprezentative (vezi art.102, alin.1, 2 şi 3 şi art.85 din Constituția României). La fel sunt **indirect reprezentative** - potrivit legii noastre fundamentale – **Curtea Constituțională,** ai cărei membri sunt numiți de către Camera Deputaților, Senat şi Preşedintele României (art.140), **Consiliul Superior al Magistraturii** - alcătuit din magistrați aleşi de Camera Deputaților şi de Senat (art.132), **Avocatul Poporului**, care este numit de Senat (art.55) etc. Au fost alese prin vot indirect, până în 1996, aşa cum precizam mai înainte, şi consiliile județene.

Secțiunea III.
Democrația semi-directă

Legea noastră fundamentală consfinţeşte, aşa cum arătam mai înainte, şi unele forme ale democrației semi-directe şi anume **referendumul** şi **inițiativa legislativă populară,** acordând o evidentă preponderență principiului reprezentativității. Parlamentul este declarat "organ reprezentativ suprem", fără nici o rezervă, detaşându-se astfel, de exemplu, de Constituția Elveției care, pe de o parte, declară Parlamentul ("Adunarea Federală") "autoritate supremă", însă "sub rezerva drepturilor poporului" (art.71) şi, pe de altă parte, consacră mai multe forme ale democrației semi-directe.

Constituția din 1991 consacră două forme de referedum: 1) obligatoriu şi 2) facultativ.

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Referendumul obligatoriu este prevăzut în două situații: 1) revizuirea Constituției şi 2) demiterea Preşedintelui României. Astfel, conform art. 147, alin.3 al Constituției, revizuirea Constituției este definitivă numai după aprobarea ei prin referendum, organizat în cel mult 30 de zile de la data adoptării proiectului sau a propunerii de revizuire de către Parlament, iar potrivit art. 95, după aprobarea suspendării din funcție a Preşedintelui României de către Camerele reunite ale Parlamentului, trebuie organizat, în cel mult 30 de zile, un referendum pentru demiterea Preşedintelui.

Referendumul facultativ este cel la care face trimitere art. 90 din Constituție, unde se prevede: "Preşedintele României, după consultarea Parlamentului, poate cere poporului să-şi exprime prin referendum, voința cu privire la probleme de interes național". În lipsa unor referiri exprese cuprinse în Constituție sau în legi, interpretarea art.90 în coroborare cu prevederile art. 58 din Constituție, care consacră Parlamentul ca "singura autoritate legiuitoare a țării", ne impune ideea că Preşedintele României nu va putea, prin declanşarea unui referendum, să legifereze prin ocolirea procedurii parlamentare. De asemenea, credem că infirmarea sau confirmarea unei legi votate de Parlament nu poate fi supusă votului popular, pentru că, atunci când s-a dorit acest lucru, ca în cazul legilor de revizuire, Constituția a prevăzut expres. Până la adoptarea unei legi privind referendumul nu ştim care ar fi interpretarea legală a acestui text. Ni se pare că Preşedintele ar putea cere organizarea unui referendum numai pentru consultarea poporului în legătură cu decizii ce trebuiesc luate de către autoritățile publice altfel decât prin adoptarea unor legi.

În ce priveşte **inițiativa legislativă populară**, ea este prevăzută în Constituție în cazul legilor organice sau ordinare - când, conform art.73, alin. 1, 250.000 de cetățeni cu drept de vot pot inița o lege, în condiții strict prevăzute aici - şi în cazul legilor de revizuire - când, conform art.

146, 500.000 de cetăţeni cu drept de vot pot iniţia revizuirea Constituţiei. (probleme detaliate de noi în Titlul III, Cap. V, § IV.)

Reţinem, deci, că puterea aparţine poporului - privit ca naţiune şi nu ca şumă a indivizilor ce îl compun - şi că acesta o exercită în principal prin reprezentanţii săi, prin reprezentanţii săi **direcţi** - în special. În aceste condiţii, voinţa acestor organe este considerată ca fiind voinţa naţiunii. Dar, am fi tentaţi să amintim, în acest context, ceea ce afirma, cu puţin timp în urmă prof. B. Chantebout: "Sistemul reprezentativ se defineşte ca **sistemul în care voinţa unui organ numit «reprezentativ» este ţinută în virtutea unui postulat constituţional irefragabil ca fiind voinţa naţiunii fără a-şi face griji pentru a şti dacă voinţa acestui organ coincide cu cea reală a poporului"**[21].

Capitolul IV
Pluralismul politic

Acest principiu este consacrat de Constituţie în art.8, în care se prevede: "(1) Pluralismul în societatea românească este o condiţie şi o garanţie a democraţiei constituţionale. (2) Partidele politice se constituie şi îşi desfăşoară activitatea în condiţiile legii. Ele contribuie la definirea şi la exprimarea voinţei politice a cetăţenilor, respectând suveranitatea naţională, integritatea teritorială, ordinea de drept şi principiile democraţiei".

Referindu-se la pluralismul politic, prof. P. Pactet arăta că "democraţia presupune că poporul - tot poporul - îşi poate alege guvernanţii. Ori, nu există cu adevărat libertate de alegere decât dacă electoratul poate să se pronunţe între mai multe posibilităţi, ceea ce înseamnă, pe de o parte, că **nu există ortodoxie ideologică** şi, pe de altă parte, faptul că **partidele politice pot să se formeze şi să activeze liber"**

---

[21] Vezi B.**Chantebout**, op.cit., p.98.

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

(s.n.)[22]. Sublinierea acestei exigenţe - "nu există ortodoxie politică" - ne ajută să înţelegem "declaraţia de principiu" din legea noastră fundamentală care garantează pluralismul, considerat o condiţie şi o garanţie a democraţiei.

Pluralismul permite exprimarea unei diversităţi de opinii, îmbrăţişarea oricărei doctrine filosofice, stabilirea oricărui ideal, cu respectarea, desigur, a valorilor fundamentale ale societăţii date, a ordinii politice şi juridice pe care le presupune un stat de drept.

În Constituţia României se afirmă pluralismul... în general, şi nu "pluralismul politic" (art.8, alin.1), ceea ce ne îngăduie să admitem că textul amintit se referă la diversitatea opiniilor şi a poziţiilor faţă de valori nu numai la nivel de organizaţii (organizaţii politice, în special), ci şi la nivel de individ, de cetăţean. Diversitatea şi confruntarea liberă de opinii este garantată astfel nu numai formelor organizaţionale ci şi indivizilor[23].

Şi totuşi, prevederile art.8, alin.2 par să limiteze într-un fel aplicabilitatea principiului numai la sfera politicului, mai precis numai la domeniul constituirii şi funcţionării partidelor politice, a desfăşurării activităţii lor, a funcţiilor pe care le realizează. Este doar o aparenţă, dacă ţinem cont că partidele sunt formate din **persoane** (persoane ce împărtăşesc aceeaşi concepţie ideologică, militând pentru atingerea unui scop comun). Deci, în marea diversitate de opinii exprimate şi de poziţii adoptate la nivel individual, degajăm "direcţii" la nivel de grup. Astfel, putem afirma că pluralitatea **la nivel** organizaţional o reflectă pe cea manifestată la nivel individual.

Partidul politic este o organizaţie al cărei obiectiv îl constituie cucerirea şi exercitarea puterii în stat (în societatea având un guvernământ

---

[22] Vezi Pierre **Pactet**, op.cit., p.87.

[23] De asemenea, opiniile pot avea ca obiect nu numai fenomenele politice, ci toate fenomenele sociale.

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

autonom)[24]. Este o formă organizațională relativ stabilă, formată din persoane ce împărtășesc aceeași concepție ideologică și subscriu la un set comun de valori. De regulă, aceste organizații acționează pe baza unui program ideologic, adoptând o strategie proprie în lupta pentru cucerirea, conservarea sau influențarea puterii[25].

Spre deosebire de alte grupări politice, cum ar fi, de exemplu, grupurile de presiune, partidele se remarcă și printr-o organizare formală, prin existența unor organe de conducere, prevăzute cu statute proprii, precum și prin alcătuirea unor programe de activitate.

După cum am văzut, **în România este consacrat azi principiul pluripartidismului**, opus monopartidismului practicat în toată perioada de organizare comunistă a țării. Recunoscând faptul că pluripartidismul este o condiție a democrației constituționale, trebuie în același timp să evidențiem și unele **neajunsuri** ale principiului amintit, și anume: a) poate conduce la o prea mare diversitate, ce poate pune în pericol degajarea corectă a voinței generale și reflectarea ei în deciziile luate la nivel național sau local;

---

[24] În art.1 al Legii nr.27 / 1996 partidele politice sunt definite ca "asociații ale cetățenilor români cu drept de vot, care participă în mod liber la formarea și exercitarea voinței lor politice, îndeplinind o misiune publică garantată de Constituție" (Vezi Legea partidelor politice, publicată în M.O. Partea I, nr. 87 din 29 aprilie 1996).

[25] M.**Duverger** făcea o distincție între: 1) **partidele de cadre**, ce preferă adeziunea unui număr mic de personalități, 2) **partidele de mase**, care cuprind un număr mare de aderenți și 3) **partidele confesionale**, care recunosc o legătură între principiile și valorile susținute de ele și principiile religioase. (Les partis politiques, 1951), iar G.**Burdeau** între 1) **"partidele de opinie"**, partidele statului liberal care sunt formații suple, neavând un contact profund cu masele decât în perioada alegerilor și 2) **"partidele ideologice"**, partide moderne, de masă, care "încadrează o clientelă considerabilă, supunând-o unei discipline permanente..." (Manuel de droit constitutionnel et institutions politiques, 20eme Edit., L.C.D.J., Paris, 1984, p.201).

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

b) multipartidismul determină scrutinul de listă, criticat adesea pentru consecințele nefavorabile pe planul reprezentării reale a poporului, "voința națională" exprimându-se într-un proces de mediere și coalizare a partidelor indiferent de rezultatul alegerilor: c) pluripartidismul determină adesea constituirea coalițiilor care au drept consecință instabilitatea guvernamentală și criza politică.

Consacrând principiul pluralismului, art.8 din Constituția României stabilește, în același timp, **regimul juridic și funcțiile partidelor politice** din țara noastră.

Regimul juridic al partidelor poate fi creionat, în linii mari, în lumina articolelor 8 alin.2, 37 și 30 din Constituție, concretinzându-se în: a) **Libertarea de constituire**, ca expresie a libertății de asociere (în acest sens art.37 (1) prevede că "cetățenii se pot asocia liber în partide politice"); b) **Libertatea stabilirii programului și a strategiei** de realizare a lui (prerogative ce derivă îndeosebi din art.30 referitor la libertatea de exprimare); c) **Partidele se constituie și își desfășoară activitatea cu respectarea normelor** cuprinse în Constituție și în alte legi; d) **Partidele cu caracter secret sunt interzise** (art.37, alin.4); e) Prin activitatea lor **nu trebuie să militeze împotriva valorilor esențiale ale statului de drept.**

În ceea ce privește funcțiile acestora, textele constituționale trebuie coroborate cu cele ale Legii partidelor politice[26], precum și cu cele

---

[26] În literatura de specialitate au fost enumerate următoarele funcții: a) Lupta pentru preluarea și exercitarea puterii; b) Contribuția la definirea și exprimarea voinței politice a cetățenilor; c) Asumarea responsabilității guvernării, în cazul că devin partide de guvernământ; d) Asumarea sarcinii de a dezvălui racilele guvernării și a luptei pentru înlăturarea lor, în cazul în care sunt în opoziție; e) Militarea pentru realizarea unui minimum de consens în aprecierea și promovarea intereselor naționale; f) Întocmirea (stabilirea) unor programe politice viabile și benefice, care exprimă atât interesul de grup cât și interesele naționale, armonizându-le în favoarea celor din urmă; g) Clarificarea, informarea și educarea politică a electoratului și h) Desfășurarea unor activități în vederea recrutării elitei politice pe plan local și național.

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

ale legilor electorale. De reţinut că noua lege ce reglementează partidele, formulează *in terminis* sarcinile acestora. În acest sens, în art.2 din susnumitul act normativ-juridic se prevede: "În activitatea lor, partidele politice promovează valorile şi interesele naţionale, precum şi pluralismul politic, contribuie la educarea politică a cetăţenilor şi încurajează participarea acestora la viaţa publică, influenţează formarea opiniei publice, participă cu candidaţi în alegeri şi, unde este cazul, potrivit legii, la constituirea autorităţilor publice, stimulează participarea cetăţenilor la scrutinuri şi organizează iniţiativa legislativă a cetăţernilor."

Aceste funcţii trebuie realizate, aşa cum reiese din art. 8, alin.2 din Constituţia României, cu respectarea suveranităţii naţionale, a integrităţii teritoriale, a ordinii de drept şi a principiilor democraţiei.[27]

Capitolul V

Principiul separaţiei puterilor în stat

Secţiunea I.

Principiul separaţiei puterilor în stat în Constituţia României

Constituţia noastră, aşa cum am mai precizat şi cu altă ocazie[28], nu prevede expres principiul separaţiei puterilor în stat, situaţie întâlnită în alte sisteme constituţionale. **Explicaţia** acestui fapt trebuie căutată în primul rând în caracterul controversat al discuţiilor contemporane privind aprecierea teoriei separaţiei puterilor în stat şi în lărgirea sferei acelora ce-l

---

[27] Cele care prin scopurile ori prin activitatea lor încalcă aceste principii pot fi declarate neconstituţionale (art.37, alin.2), fiind astfel scoase în afara legii.

[28] Vezi Genoveva **Vrabie**, op.cit., p.137.

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

consideră ca pe o dogmă"[29]. Sigur că această situație nu putea rămâne fără urmări pe planul atitudinii membrilor Adunării Constituante de la noi și mai ales a membrilor Comisiei de redactare a Proiectului de Constituție[30]. Fără să reluăm argumentele dezvoltate anterior, amintim doar că mulți dintre autorii ce apreciază această teorie ca pe o dogmă propun ca ea să nu fie abandonată în întregime, ci să se păstreze "ceea ce poate fi conservat", și anume: 1) existența mai multor funcțiuni, atât de diferite unele de altele, 2) mai multe categorii de organe și 3) atribuirea unei funcții cu titlu principal dar nu exclusiv în favoarea fiecărui organ. Soluția aceasta nu ar împiedica deloc colaborarea și ar permite să se tranșeze conflictele de competență fără a atribui toate puterile reziduale aceleeași autorități[31], împiedicând astfel subordonarea din treaptă în treaptă până la un organ de vârf și absența controlului reciproc între autorități.

Observăm astfel că ceea ce se propune a se păstra este tocmai "structura de rezistență" a teoriei separației puterilor în stat, "mesajul" creatorilor ei continuând a fi receptat, ceea ce nu știm dacă au realizat cei ce propuneau în Adunarea Constituantă renunțarea la acest principiu. "Propunerea" aceasta este incotestabil reflectată de legea noastră fundamentală, după cum vom argumenta, dar nu mai înainte de a remarca situația total deosebită în care se pune problema separației puterilor în țările occidentale, față de cele din răsăritul și centrul Europei. În primele, s-au creat și s-au perfecționat mereu mecanisme ale controlului reciproc dintre autorități. În celelalte, unde mai bine de jumatate de secol s-a înlăturat

---

[29] Cu privire la această problemă, vezi: T. **Drăganu**, Drept constituțional și instituții politice, Tratat elementar, Vol. I, Lumina Lex, 1998, p.253 ș.u.

[30] Cu privire la rolul acestei comisii vezi: Dan **Ciobanu** și Victor **Duculescu**, Drept constituțional român, Editura Hyperion XXI, București, 1993, p.59 ș.u.

[31] Vezi Jean-François **Aubert**, Traité de droit constitutionnel suisse, Editions Ides et calendes, Neuchatel 1966, p.452.

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

complet ideea de control reciproc, s-a realizat un sistem organizațional centralizat și ierarhizat, subordonat din treaptă în treaptă până la un organ deliberativ, din punct de vedere teoretic, și... până la un dictator, în realitate. În aceste condiții, reîntoarcerea la "separația puterilor" apărea ca obiectiv necesară, justificată în primul rând de teama reinstaurării „dictaturii de clasă", a repunerii principiului „centralismului democratic" la baza organizării statale. Cel mai important lucru ce trebuia realizat în aceste condiții era acela al stabilirii cât mai precise a funcțiilor puterii politice, a repartizării lor unor organe "specializate" și, mai ales, a existenței unui control **reciproc**, fiecare putere putând fi "oprită" de celelalte.

Dând expresie acestor nevoi și nu numai, multe documente internaționale prevăd azi printre criteriile democrației și pe cel al separației puterilor în stat, după cum și experții O.S.C.E. ce s-au întâlnit la Oslo în noiembrie 1991 pentru a stabili niște criterii de apreciere a Constituțiilor, au enumerat printre acestea și organizarea puterii politico-etatice pe baza acestui principiu.

În lumina celor arătate credem că poate fi înțeleasă poziția constituantului nostru care **nu a prevăzut expres în legea fundamentală principiul separației puterilor în stat, dar a organizat autoritățile potrivit exigențelor lui.**

Ca **argumente** în favoarea acestei idei putem aduce mai întâi denumirea Titlului III al noii Constituții - "**Autoritățile publice**". Deci, *ab initio* știm că în statul nostru conducerea politică va fi realizată de mai multe categorii de autorități. Apoi, trebuie amintit art.58 (din cadrul acestui titlu) ce consacră Parlamentul ca "unica autoritate **legiuitoare** a țării" (s.n.), lăsându-ne să înțelegem că celelalte autorități sunt de altă natură. Și mai clar în acest sens este titlul capitolului V, și anume "autoritatea judecătorească". Mai dificil este poate de determinat care sunt celelalte sau cealaltă autoritate - dacă considerăm că am păstrat teoria clasică ce socotește că în stat există trei puteri: legislativă, executivă și

judecătorească[32]. Este mai dificil, deoarece, pe de o parte, în privința Guvernului nu se face nici o precizare în sensul că ar fi "autoritate executivă", ci se prevede doar că acesta "asigură realizarea politicii interne și externe a țării și exercită conducerea generală a administrației publice" (art. 101, alin. 1). Pe de altă parte, nici cu privire la Președintele României nu întâlnim în vreun text sintagma "autoritate executivă" sau ceva asemănător. Mai mult, "afirmația" potrivit căreia "Președintele exercită funcția de **mediere între puterile statului**" (s.n.) poate conduce, la o primă vedere, la concluzia că Președintele se situează oarecum în afara acestora.

Dacă analizăm, însă, cu atenție cuprinsul Titlului III, nu rămâne nici o îndoială că Guvernul și Președintele României, prin funcțiile ce le sunt atribuite, sunt organe **executive**, reprezentând deci puterea executivă (un executiv bicefal)[33], chiar dacă Președintele României nu constituie doar o autoritate executivă. **Nici o îndoială nu rămâne, de asemenea, în privința organizării autorităților publice din țara noastră pe baza principiului separației puterilor în stat**[34], dacă anvizajăm aceleași reglementări în lumina competențelor ce sunt atribuite și mai ales a

---

[32] Așa cum vom avea ocazia să argumentăm în titlul care urmează. **azi,** la noi, este mai indicat să denumim cea de a treia putere "autoritate **jurisdicțională**" și nu judecătorească.

[33] Un punct de vedere contrar, adică existența unui executiv monocefal la noi, este susținut, de exemplu, de Alexandru Negoiță, Valentin I. Prisăcaru și Mircea Preda. Pentru amănunte, vezi Antonie **Iorgovan**, Tratat de drept administrativ, Vol. I, Edit. Nemira, București, 1996, p.92 ș.u.

[34] În acest sens, prof. Tudor **Drăganu** preciza: ".... dacă adversarii principiului separației puterilor statului au reușit să împiedice în cursul lucrărilor Constituantei române consacrarea lui expresă în textul viitoarei Constituții, ei nu au putut evita oglindirea lui indirectă în art. ei 80(2) care a prevăzut că Președintele României exercită funcția de mediere între **puterile statului**." (Tudor **Drăganu**. Drept constituțional și instituții politice, vol.I, Tg. Mureș, 1993, p.216.)

sarcinilor **de control** pe care le au autoritățile etatice una asupra alteia, cu condiția ca acest titlu să fie coroborat cu Titlul V, care cuprinde reguli privind Curtea Constituțională. **Observăm mai întâi că funcțiile legislativă, executivă și jurisdicțională ale puterii etatice sunt atribuite "cu titlul principal" unor autorități distincte**. Astfel, **Parlamentul este "unica autoritate legiuitoare"** (art.58), chiar dacă funcția aceasta este realizată și de alte autorități (Guvernul, ministerele, unele autorități locale), care au competență legislativă "reziduală". Apoi, **Guvernul și Președintele României constituie**, așa cum reiese din interpretarea Capitolelor II, III și IV ale Titlului III, **autoritatea executivă**, chiar dacă contribuie, prin mijloace proprii, și la realizarea funcției legislative. În sfârșit, chiar Constituția detașează, prin reglementările Capitolului VI din Titlul III, **autoritatea judecătorească** de celelalte autorități, după cum detașează și Curtea Constituțională (Titlul V). Dar, cu privire la aceste ultime două categorii de organe, la care am putea adăuga și Curtea de Conturi, am dori să facem o precizare: Într-un efort de structurare tripartită, în spiritul teoriei clasice a puterilor, am putea să le anvizajăm pe toate trei ca formând o *entitate*, o categorie aparte de autorități etatice ce au comun faptul că exercită atribuții de *iuris dictio*. **Am putea vorbi**, astfel, de puterea jurisdicțională sau **de autoritățile jurisdicționale din țara noastră**.

Prin interpretarea aceloraşi texte constituționale ajungem însă și la o altă concluzie, relevantă pentru confirmarea faptului că în Constituția României se organizează autoritățile potrivit principiului separației puterilor în stat, și anume fiecare autoritate (legislativă, executivă și jurisdicțională) ***este învestită cu competențe de control*** asupra altora. Astfel, pentru a aminti doar cele mai importante texte, art. 84 prevede atribuția Parlamentului de a pune sub acuzare Președintele României pentru înaltă trădare, iar art. 95 atribuie acestuia competența de a-l suspenda din funcție "în cazul savârșirii unor fapte grave prin care încalcă prevederile

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Constituției". De asemenea, Preşedintele României poate dizolva Parlamentul, în condițiile precis prevăzute de articolul 89, iar Curtea Constituțională poate decide asupra constituționalității legilor adoptate de Parlament, a hotărârilor ce provin de la cele două Camere şi a ordonanțelor Guvernului, controlând astfel activitatea de legiferare, în condițiile prevăzute de Titlul V al Constituției şi de Legea nr.47/1992 (privind organizarea şi funcționarea Curții Constituționale)[35].

Dar, dacă în Constituție principiul separației puterilor în stat nu este prevăzut expres, **în unele legi elaborate pe baza acesteia** el este formulat ca atare. Astfel, în art.1 al Legii pentru organizarea judecătorească (nr.92/1992)[36] se statuează că "puterea judecătorească este **"separată de celelalte puteri ale statului..."** (s.n.). De asemenea, Legea nr.47/1992, **prevăzând** independența Curții Constituționale "față de orice autoritate publică" (art.1, alin.2), ne permite concluzia "separării" sale de celelalte puteri.

Secțiunea II.
Separația şi colaborarea puterilor

Ideea de separație nu trebuie absolutizată, însă. Dacă analizăm cu atenție textele la care ne-am referit, **vom remarca în primul rând că fiecare ramură a autorităților publice**, fiecare "putere" **are atât funcții proprii, ce-i determină natura, cât şi funcții "reziduale", adică atribuții care aparțin "cu titlu principal" celorlalte autorități**[37]. Astfel Parlamentul are în competența sa şi unele sarcini executive prin natura lor, ca cele prevăzute în articolele 85 (acordarea votului de încredere

---

[35] Publicată în M.O., Partea I, nr.101 din 22 mai 1992, această lege a fost modificată prin Legea nr. 138 / 1997 şi republicată în M.O., Partea I, nr. 187 din 7 august 1997.

[36] Publicată în M.O., Partea I, nr. 197 din 13 august 1992.

[37] Vezi Genoveva **Vrabie**, op.cit., p.141.

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Guvernului), 92, alin. 2 (aprobarea declarării mobilizării forțelor armate), art. 140, alin. 2 (numirea unor judecători la Curtea Constituțională) etc. De asemenea, Guvernul îndeplineşte şi o funcție legislativă, adoptând ordonanțe şi hotărâri (art.107 combinat cu art.114), după cum Curtea Constituțională poate realiza sarcini din acest domeniu prin efectul declarării neconstituționalității unor legi. În al doilea rând, coroborarea textelor constituționale amintite cu textele legilor adoptate pe baza lor **ne conduce la concluzia colaborării puterilor publice de la noi**. Este suficient, în acest sens, să amintim că Guvernul întocmeşte proiecte de legi pe care Parlamentul urmează să le adopte, iar Preşedintele să le promulge, că instituirea Guvernului este "opera" comună a Preşedintelui României şi a Parlamentului, că multe acte ale Preşedintelui trebuie contrasemnate de către primul-ministru, că Preşedintele României participă la unele şedințe ale Guvernului, că unele autorități se constituie prin numirea unor înalți funcționari, demnitari, judecători de către autoritatea legiuitoare în colaborare cu cea executivă, că luarea unor decizii de către Preşedintele României trebuie, după caz, aprobată", "avizată" de Parlament sau "încunoştințată" acestuia etc.[38]

Secțiunea III.

Exigențele principiului separației puterilor în stat pe planul instituirii şi funcționării autorităților publice

Acceptând ideea că organizarea politico-etatică de la noi este guvernată constituțional de principiul separației puterilor în stat, logic prima preocupare trebuie să fie aceea a evidențierii principalelor sale **exigențe**.

---

[38] A se vedea, în principal, articolele 63 (e), 73 (1 şi 3), 85, 86, 87, 88, 89, 91, 92, 93, 95, 99 (2), 102, 106, 107 coroborat cu 114, 110-114 din Constituția României şi normele care detaliază aceste principii din Legea nr.92/1992, Legea nr.47/1992 şi Legea nr.37/1991.

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

1. Vom remarca mai întâi pe cele ce se manifestă ***pe planul repartizării şi exercitării competenţelor***, deci, atât la "nivel" normativ cât şi în domeniul practicii. Am spune că imperativul este "Să dai Cezarului ce este al Cezarului", adică, de exemplu, dacă este ferm admis şi constituţional statuat că "Parlamentul este *unica* autoritate legiuitoare", să nu orientezi către Guvern sarcini de reglementare juridică care sunt de o importanţă covârşitoare pentru societate. Sau, dacă iniţiativa legislativă este încredinţată unor anume organe de către Constituţie, nu este admis ca altele să se autoproclame competente în acest sens, ba, mai mult, să "traseze ca sarcină Parlamentului adoptarea sau modificarea unei legi, cum a procedat cândva Curtea Constituţională[39]. Sau, dacă admitem că problemele litigioase sunt de competenţa instanţelor judecătoreşti, să nu acceptăm "rezolvarea" lor de către Parlament sau de către Preşedintele României. Adică să se respecte regula potrivit căreia repartizarea şi exercitarea competenţelor se face potrivit **naturii** autorităţilor şi în reală conformitate cu Constituţia.

La noi, în scurtul răstimp de viaţă constituţională postrevoluţionară - dacă admitem ideea unei "revoluţii" - sau, oricum de viaţă constituţionala nouă, **s-au creat deja discuţii atât în legătură cu raporturile dintre autorităţile centrale, cât şi în legătură cu raporturile dintre acestea şi autorităţile locale**. Este suficient să amintim în acest sens **elaborarea**

---

[39] Fiind sesizată de mai multe instanţe de judecată cu soluţionarea excepţiilor de neconstituţionalitate vizând unele dispoziţii din Codul penal referitoare la "infracţiunile săvârşite în paguba avutului obştesc". Curtea Constituţională a pronunţat o decizie (nr.38 din 7 iulie 1993) prin care a fixat un termen în care Parlamentul trebuia să le modifice, erijându-se astfel în organ care nu numai că are drept de iniţiativă legislativă, dar are şi dreptul de a "da ordine" Parlamentului în acest sens, poziţie ce pare a fi în dezacord cu Constituţia. (Cu privire la această decizie vezi: Renate **Weber**. O stranie decizie a Curţii Constituţionale, în "Revista română de Drepturile Omului". nr.2. C.D.O.. APADOR-CH, Bucureşti, 1993, p.44-48).

unor ordonanțe de către Guvern în domenii care, având în vedere importanța lor, nu puteau fi lăsate de Parlament pe seama executivului[40], **încercarea Parlamentului de "a tranșa" probleme ce erau de competența instanțelor judecătorești**[41], **"atitudinile politice" ale Președintelui României - D-l Ion Iliescu - față de hotărârile judecătorești** pronunțate în sensul admiterii cererii de revendicare a unor imobile trecute abuziv în proprietatea statului, **depășirea** competenței de către Parlament prin adoptarea unor legi ce contravin Constituției[42] etc.

De asemenea, după adoptarea Constituției s-au semnalat discuții în legătură cu raporturile dintre autoritățile centrale și cele locale, cele mai frecvente fiind cele privind descentralizarea și autonomia locală[43], precum și cele privind autonomia universitară.

2. Alte exigențe ale principiului separației puterilor în stat se manifestă **pe planul colaborării autorităților**, colaborare reglementată relativ detaliat de Constituția noastră.

---

[40] Vezi Decizia Curții Constituționale cu privire la abilitarea Guvernului de a emite ordonanțe și autorizarea contractării unor credite externe: în M.O., Partea I, din august 1992 și discuțiile din presă pe marginea acesteia.

[41] Vezi proiectul de lege referitor la măsuri premergătoare reglementării situației juridice a unor imobile trecute în proprietatea statului după 23 august 1944, și decizia Curții Constituționale cu privire la constituționalitatea acesteia, în M.O., Partea I, nr.48 din 4 martie 1993.

[42] Relevante în acest sens sunt deciziile Curții Constituționale prin care declară neconstituționale anumite legi adoptate de Parlament. Vezi, de exemplu, deciziile publicate în M.O., Partea I, nr.48 din 4 martie 1993 și în M.O., Partea I, nr.61 din martie 1993. Prima este cea la care ne-am referit mai sus și a doua este cu privire la constituționalitatea Legii de modificare a Legii nr.58/1992 (privind corelarea salariilor).

[43] Vezi, de exemplu, E. **Popa**, Noțiunea de autoritate administrativă, în "Dreptul", nr.3/1992, p.32 ș.u.

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

3. În sfârşit, o cerinţă fundamentală a principiului amintit este aceea privind **controlul reciproc**. În acest sens remarcăm că, spre deosebire de epoca socialistă, în care existau reglementări democratice ce niciodată nu prindeau viaţă (nu erau realizate), în etapa actuală, multe mecanisme de control prevăzute de Constituţie au fost utilizate deja în practică: s-au introdus moţiuni de cenzură la adresa Guvernului, s-a propus şi s-a dezbătut în Parlament suspendarea Preşedintelui României, s-au supus spre dezbatere Curţii Constituţionale legile considerate neconstituţionale, a fost sesizată Curtea Supremă de Justiţie cu privire la ilegalitatea unor acte administrative ale Guvernului etc. etc.

Capitolul VI

Principiul autonomiei locale şi al descentralizării serviciilor publice

Principiul autonomiei locale şi cel al descentralizării serviciilor publice sunt înscrise în Constituţia României în acea structură care reglementează "administraţia publică locală". Acest fapt ne-ar putea conduce la concluzia că importanţa acestora nu depăşeşte sfera executivului, mai precis a unui singur domeniu al acestuia: administraţia publică. În realitate, dacă anvizajăm organele administraţiei de stat ca elementele ale sistemului din care fac parte - sistemul organelor de stat - realizăm faptul că principiile amintite produc efecte la nivelul **ansamblului** autorităţilor statale, ale statului în întregul său[44]. De asemenea, trebuie precizat că ele se manifestă, direct sau indirect, şi în activităţi cu alte

[44] Utilizăm aici noţiunea de stat în sens îngust, de sistem organizaţional care realizează conducerea politică a societăţii.

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

"semnificații" decât cele executiv-administrative. Astfel, de exemplu, aprobarea statutului comunei sau orașului, sarcină de competența consiliului local ce semnifică autonomia, apare ca o cerință a funcției legislative, și nu a celei executive[45].

Afirmarea acestor principii **la nivel de Constituție** trebuie înțeleasă și în lumina prevederilor referitoare la structura de stat, pentru a putea interpreta corect "limitele" autonomiei. Astfel, în **art.1** se statuează că "România este stat național, suveran și independent, **unitar și indivizibil**" (s.n.)[46]. Dar, organizarea teritorială a statului **unitar** se bazează, în domeniul administrației publice, "pe principiul autonomiei locale și pe cel al descentralizării serviciilor publice" (art.119). Importanța acestor principii pentru organizarea activităților statale poate fi relevată atât dintr-o perspectivă diacronică cât și dintr-o perspectivă sincronică.

Multiplele și variatele activități care se desfășoară în țara noastră implică o organizare atât la nivel național cât și la nivel local. Pentru a fi evitate dezordinile și, mai ales, pentru a se imprima o direcție convergentă eforturilor întreprinse "în teritoriu", apare necesar ca toate acțiunile statale să fie ordonate în așa fel încât obiectivele urmărite pe plan național să poată fi realizate în timp cât mai scurt, cu eforturi cât mai mici. Ca atare, formele organizaționale ce-și desfășoară activitatea în domeniul administrației publice trebuie astfel concepute încât să poată acționa fără întîrziere și în mod cât mai eficient. De asemenea, în aceeași lumină, poate fi înțeles și rolul

---

[45] Vezi art.20, alin.2, pct."b" din Legea administrației publice locale. (Legea nr.69/1991, modificată prin Legea nr.24/1996 și republicată în M.O., Partea I, Nr.79 din 18 aprilie 1996.)

[46] În același sens converg și dispozițiile art. 1, alin. 4 din Legea administrației publice locale, în care se precizează: "Aplicarea principiilor enumerate nu poate aduce atingere caracterului de stat național unitar al României".

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

organelor administrative în asigurarea drepturilor cetăţenilor, în apărarea intereselor lor legitime.

Modul de rezolvare a acestor deziderate fundamentale s-a deosebit de la o epocă la alta. Fără a putea detalia, trebuie să amintim, totuşi, că în perioada în care la noi se bătea monedă pe centralismul democratic, în celelalte state din Europa demarase deja procesul descentralizării, ca reacţie la efectele negative ale centralizării. Astfel, încă din anii 1970-1980 se manifesta, mai ales la nivel european, o preocupare constantă de găsire a unor căi şi tehnici de realizare a autonomiei unităţilor administrativ locale sau, după caz, a colectivităţilor teritoriale.

În climatul determinat de reorientarea politică şi economică a statelor ex-comuniste, **statul nostru a optat, şi nici nu se putea altfel, pentru descentralizare**[47] **şi pentru autonomie**, toate aceste procese fiind intim legate de procesul democratizării vieţii politice româneşti.

Aşa cum arată prof. Ch. Debbasch, **descentralizarea, privită ca un corolar indispensabil al democraţiei, corespunde pentru organizarea administrativă cu ceea ce democraţia reprezentativă înseamnă pentru organizarea constituţională**[48]**. Organele locale** care

---

[47] Cu privire la descentralizarea administrativă, vezi, de exemplu, dr. Antonie **Iorgovan**, Drept administrativ, Tratat elementar, vol.IV, Edit. ACTAMI, Bucureşti, 1994, I. **Vida**, Puterea executivă şi administraţia publică, Regia Autonomă M.O., Bucureşti, 1994, Dana **Apostol**, Probleme actuale ale descentralizării administrative (I), în "Studii de drept românesc", nr. 3-4, 1991 şi (II) în "Studii de drept românesc", nr. 1, 1993, p. 43-51, Ioan **Vida**, Administraţia publică şi autonomia locală, în "Dreptul" nr. 10-11/1994, p. 49-55 şi studiile referitoare la autonomia locală din "Buletinul Ştiinţific" nr.5 al Universităţii "Mihail Kogălniceanu", Edit."Cugetarea", Iaşi, 1996, p.161-203 (autor: Genoveva **Vrabie**, Giulia **Cipressi**, Claudia **di Andrea**, Radmila **Matovic**, Josep **Capdeferro**, Pla şi Francisca Mª Pou i **Gimenez**).

[48] Charles **Debbasch**, Science administratif, Paris, Dalloz, 5ème éd., 1989, p. 233 şu.

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

se bucură de autonomie reprezintă **structuri intermediare**, interpuse **între individ şi stat**, determinând reguli adecvate fiecărui cadru geografic, "personalizând autoritatea statală în funcţie de problemele locale"[49]. În această lumină apare clar faptul că **descentralizarea** nu constituie un scop în sine, ci un **mijloc care facilitează apropierea "nivelului" la care se ia decizia de cel ce urmează a suporta consecinţele ei. Acest principiu de organizare etatică permite** - dacă nu rămâne numai de domeniul normativităţii - **realizarea cerinţelor altor principii ce constituie valori fundamentale ale societăţii**, precum cel al echităţii, al asigurării libertăţii şi egalităţii cetăţenilor etc. Descentralizarea apare astfel ca un proces complementar al democraţiei.

Pentru a putea aprecia **ce fel de descentralizare proclamă şi instituie noua reformă constituţională de la noi**, trebuie să precizăm că aceasta poate îmbrăca **multiple forme**, putând fi, după caz, **o descentralizare exclusiv administrativă** - care semnifică doar constituirea unor organe proprii, recunoaşterea personalităţii juridice pentru unităţile administrativ teritoriale, o autogestiune administrativă şi un drept de decizie în problemele de interes local, cu condiţia ca aceste decizii să nu afecteze interesele naţionale - sau "**o descentralizare completă**"[50], precum cea din Italia, unde un număr de regiuni sunt constituite în "organisme autonome" (art.115 al Constituţiei din 1947) ce au statute proprii, organe legiuitoare proprii, consiliile regionale "situându-se în acelaşi timp pe plan politic şi pe plan administrativ"[51], sau cea din Belgia

---

[49] Ibidem, p. 224.

Ch. Debbasch arată că descentralizarea reprezintă un sistem de organizare administrativă care permite colectivităţilor umane sau serviciilor publice să se administreze ele însele, sub controlul statului, care le conferă personalitate juridică, le permite constituirea unor autorităţi proprii şi le dotează cu resursele necesare.

[50] Vezi Pierre **Pactet**, op.cit., p.51.

[51] Ibidem, p.52.

(potrivit reformelor din 1970 si 1980) până la transformarea acesteia în stat federal[52].

Interpretarea textelor noastre constituţionale nu ne poate conduce la concluzia unei autonomii "politice". Este vorba de o **autonomie administrativă; autorităţile administraţiei publice locale se întemeiază pe acest principiu**. În virtutea principiilor autonomiei locale şi a descentralizării serviciilor publice ele au competenţe proprii (nu delegate), dispunând de personalitate juridică. Aceste principii se vor regăsi atât în activitatea fiecărei autorităţi - comunale, orăşeneşti sau judeţene - cât şi în raporturile dintre "autorităţile administrative autonome", şi "autorităţile administraţiei publice pentru coordonarea" celor dintâi. De asemenea, aceleaşi principii stau şi la baza raporturilor dintre toate aceste organe administrative locale, pe de o parte, şi cele ce funcţionează pe plan central, pe de altă parte. Observăm că, în condiţiile funcţionării acestor principii, **statul nu mai are monopolul iniţiativelor politice pe plan local.** Dar, să nu uităm că el îşi păstrează rolul de garant al libertăţii şi securităţii persoanelor şi bunurilor, de gardian al legalităţii şi ordinii de drept, accentuându-se calitatea de mediator în reglementarea conflictelor şi în dezvoltarea unei societăţi locale ale cărei resorturi şi mecanisme sunt din ce în ce mai complexe[53].

În sfârşit, o ultimă idee am dori să mai subliniem, cu privire la această problemă: **Principiile înscrise în Constituţie şi detaliate de legi** - în special de Legea administraţiei publice locale - **constituie doar**

---

[52] Ibidem, p.53.

Descentralizarea, pur administrativă sau cu pronunţate accente politice, **nu are un caracter absolut**. S-a specificat adesea că ea trebuie făcută cu prudenţă, pentru menţinerea coerenţei (unităţii) entităţii teritoriale naţionale. (Vezi: Vasile **Pătulea**. Coordonatele juridice de evoluţie a instituţiei descentralizării administrative, în "Dreptul", nr.9/1991, p.52-62.)

[53] Vezi Dana **Apostol**, op.cit., p.47.

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

demararea unui proces, a unui proces de lungă durată; democrația și exigențele ei - printre care și autonomia locală - "se învață", se construiesc în timp. La principii noi avem nevoie de oameni noi. Cei obișnuiți de o viață să primească și să execute ordine, se deprind greu în conjunctura în care trebuie să ia decizii singuri și să-și asume răspunderea pentru consecințele lor. Acesta este un aspect. Al doilea, tot atât de important, este deprinderea de a conduce potrivit metodelor "centralismului democratic" și tendința de a conduce în continuare "de la centru", cu ignorarea competențelor organelor locale. Cu alte cuvinte, pentru început, remarcăm, și nici nu s-ar putea altfel în condițiile postdecembriste, **o deosebire între "normativitate"** - caracterizată prin existența unor principii noi, democratice - **și realitate**, unde constatăm o inerție și o derută ce pot fi - și trebuie să fie - înlăturate în timp.

Capitolul VII

Orientarea întregului proces de organizare politico-etatică în direcția atingerii scopurilor ce reies din interpretarea noii Constituții și a documentelor politico-ideologice care au stat la baza adoptării ei

Secțiunea I.

Sediul juridic al materiei

Există Constituții în care scopul statului este prevăzut expres, încă din primele sale prevederi, oferindu-se astfel un suport ideologic întregului proces de amenajare al puterilor, orice formă organizațională creată "prin constituție" sau pe baza Constituției trebuind să-și orienteze eforturile tocmai în direcția realizării acestuia; sigur, fiecare potrivit competenței sale

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

legale[54]. Dar, acest lucru prezintă o mai mare importanță în lumina **rațiunii** instituirii unor forme organizaționale statale. Crearea de noi organe nu-şi are deci justificare decât în măsura în care, prin competența ce li se stabilește, acestea se înscriu în direcția realizării scopurilor prevăzute în Constituție, acționându-se astfel, preventiv, împotriva unui aparat greoi, excesiv. Astfel, în Constituția Elveției (în art.2) se prevede: **"Confederația are ca scop asigurarea independenței patriei contra pericolului din afară, menținerea liniștii și ordinii în interior, apărarea libertăților și drepturilor statelor confederate și creșterea prosperității lor comune"** (s.n.)[55].

În noua noastră Constituție nu întâlnim un astfel de articol care să se refere la **scopul** statului, dar acesta poate fi uşor identificat printr-o interpretare sistematică şi teleologică a textelor, o interpretare care să aibă în vedere, în acelaşi timp, şi documentele politice ce au stat la baza adoptării legii fundamentale (şi ele creație a evenimentelor revoluționare din decembrie 1989).

Primul document politic adoptat în decembrie este "Comunicatul către țară al Consiliului Frontului Salvării Naționale".[56] Aici se consacra abolirea dictaturii, dizolvarea structurilor de putere ale clanului Ceauşescu. Guvernul se demite, Consiliul de stat şi instituțiile sale îşi încetează activitatea. La fel, pe plan local, consiliile comunale, orăşeneşti şi județene devin instituții caduce. În aceste condiții, însăşi Constituția din

---

[54] Vezi, de exemplu, art. 9 al Constituției portugheze, intitulat "Sarcinile fundamentale ale statului".

[55] În Elveția, cu ocazia discutării necesității unei revizuiri totale a Constituției, în *1977*, s-a propus un **anteproiect** care conținea **un catalog de sarcini** ce incumbă statului: "Aceste sarcini nu erau numai enumerate ci şi definite şi detaliate" (vezi Thomas **Fleiner-Gerster**, Théorie générale de l'Etat, PUF, Paris, 1986, p.436).

[56] Publicat în M.O. nr. 1 din 22 decembrie 1989.

BIBLIOTECA CENTRALA UNIVERSITARA

1965 este considerată, de unii, ca fiind abrogată[57] prin efectul abolirii dictaturii", textele sale fiind contrare noilor principii afirmate de revoluție: pluripartidism, separația puterilor în stat etc.

Organizarea alegerilor pentru crearea Adunării Constituante avea ca scop tocmai adoptarea unei noi Constituții, aceasta însăşi privită ca un mijloc - legal şi democratic - de creare a unui nou regim politic, ca un mijloc de reorganizare profundă, economică, socială şi politică a societății. Sarcina care stătea în fața acestui organism direct reprezentativ al poporului era, deci, să dea țării un nou aşezământ juridic, bază a instituirii unui sistem organizațional democratic, prin a cărui funcționare să se asigure apărarea drepturilor şi libertăților cetățenilor şi creşterea prosperității lor. **Noua Constituție, fără a prevedea expres scopul statului**, a instituirii şi funcționării noilor autorități politice, consacră în Titlul I "valorile supreme" ale națiunii, impunându-ne astfel concluzia că autoriățile create au ca primă sarcină promovarea şi apărarea lor. De altfel, în art. 1, alin. 3 se prevede că aceste valori - statul de drept, democratic şi social, demnitatea omului, drepturile şi libertățile cetățenilor, libera dezvoltare a personalității umane, dreptatea şi pluralismul politic - **sunt garantate**. Este de la sine înțeles că cel ce are această sarcină - să garanteze valorile la care face trimitere art. 1, alin. 3, ca şi cele consacrate de alte articole (precum art. 1, 6, 134, lit. "f", art.135, alin. 1 etc) - este în primul rând statul, autoritățile ce conduc societatea noastră. Scopul statului, al autorităților publice, reiese şi din determinarea naturii unui organ şi consacrarea sarcinilor sale de către Constituție, un exemplu în acest sens oferindu-l art. 58 combinat cu art. 66, referitoare la Parlament.

---

[57] Vezi, de exemplu, Eleodor **Focşeneanu**, Istoria constituţională a României. 1859-1991, Humanitas, 1992, p.170 ş.u. si Dan Ciobanu, V. Duculescu, op. cit., p. 53 ş.u.

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

De asemenea, legile adoptate pe baza Constituției pot prevedea expres scopul unor autorități. Astfel, de pildă, art.2 din Legea pentru organizarea judecătorească (Legea nr.92/1992) statuează: "Instanțele judecătorești înfăptuiesc justiția în scopul apărării și realizării drepturilor și libertăților fundamentale ale cetățenilor, precum și a celorlalte drepturi și interese legitime deduse judecății".

Secțiunea II.
Identificarea scopurilor

Scopul pentru care s-au instituit la noi în țară noi forme organizaționale de conducere a societății, noi autorități politice guvernate de principii democratice de organizare și funcționare reiese, deci, din interpretarea unor prevederi constituționale, precum cele indicate de noi anterior. Astfel, din art. 1, alin. 1 - care prevede că "România este **stat național, suveran și independent, unitar și indivizibil**" (s.n.) - coroborat cu art.148 - care precizează limitele revizuirii Constituției, enumerând aceste dispoziții ca "nerevizuibile" - deducem cu ușurință rolul autorităților publice în **apărarea acestor valori**. De asemenea, așa cum arătam mai înainte, consacrarea unor valori supreme - de către art. 1, alin. 3 - echivalează cu formularea expresă a unei alte sarcini fundamentale a statului, cea de **garantare a lor**. Mai departe, detaliind de fapt principiul înscris în articolul amintit, Titlul II proclamă un evantai de **drepturi si libertăți fundamentale**, în conformitate cu catalogul internațional al drepturilor omului, stabilind o serie de garanții, de unde deducem că statul, autoritățile publice - fiecare potrivit competențelor sale - ***trebuie să le asigure.*** Art. 43, alin. 1 formulează o altă sarcină a statului, exprimarea fiind de data aceasta mai fermă: **"Statul este obligat** să ia măsuri de dezvoltare economică și de protecție socială, de natură **să asigure**

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

cetăţenilor un nivel de trai decent" (s.n.). În aceeaşi manieră "imperativă" în art. 134, lit. "f" se prevede că "statul trebuie să asigure crearea condiţiilor necesare pentru **creşterea calităţii vieţii**, întărind ideea exprimată în art. 43, alin. 1. Şi, în sfârşit, în strânsă legătură cu art.41 care consacră dreptul de proprietate, art. 135 formulează o altă sarcină fundamentală a statului: **ocrotirea proprietăţii.**

Dacă încercăm o sinteză a sarcinilor statului ce reies din normele constituţionale, am putea spune **că scopul instituirii autorităţilor publice este acela al ocrotirii vieţii, sănătăţii şi libertăţii cetăţenilor, a asigurării prosperităţii fiecăruia şi a societăţii în ansamblul ei, al apărării integrităţii şi suveranităţii societăţii politice, al ordinii şi liniştii publice**, fără de care nici nu poate fi concepută o societate organizată în stat.

Principiul instituirii autorităţilor publice în scopul înfăptuirii sarcinilor statului, aşa cum reies din Constituţia României, are o importanţă convârşitoare, cu efecte - în cazul în care este înfăptuit - atât pe planul **eficienţei** efortului de organizare politico-etatică a societăţii cât şi pe planul **conştiinţei** politice şi juridice a guvernanţilor.

Capitolul VIII
Principiul statului de drept

Secţiunea I.
Sediul juridic al materiei

Spre deosebire de alte principii ce guvernează organizarea politico-etatică a societăţii noastre, principii care pot fi deduse numai pe cale de interpretare, principiul statului de drept este expres prevăzut de legea

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

noastră fundamentală, unde se statuează: "**România este stat de drept**, democratic şi social..." (s.n.). Dar, după cum vom vedea de îndată, exigenţele acestui principiu sunt reflectate în multe alte texte constituţionale, care toate vin să întregească imaginea noastră despre ceea ce este sau trebuie să fie "statul de drept". De aceea, vorbind de sediul juridic al materiei nu trebuie să ne oprim doar la textul în care se prevede *expressis verbis* principiul statului de drept. Texte precum cele cuprinse în **Titlul III** - prin care "se stabilesc" autorităţile publice, competenţele lor, raporturile dintre ele, "puterea" pe care o are una asupra celorlalte etc. - exprimă tocmai cerinţe ale acestui principiu, şi ele trebuie reţinute pentru corecta lui înţelegere. La fel cele din **Titlul V** care reglementează sancţiunea neconstituţionalităţii legilor. De asemenea, din acelaşi Titlu III coroborat cu Titlul VI privind revizuirea Constituţiei, reţinem ca fiind o reflectare a principiului statului de drept regulile referitoare la izvoarele de drept din ţara noastră, reguli care ne facilitează şi posibilitatea ierarhizării lor, reţinând că ierarhizarea normelor de drept apare ca o consecinţă a consacrării acestui principiu. Aici trebuie adăugate categoric dispoziţiile constituţionale cuprinse în **Titlul II,** coroborate cu documentele internaţionale referitoare la drepturile omului, fără de care nu poate fi corect înţeleasă "încărcătura" acestei categorii - stat de drept. De altfel, nici nu poate fi conceput un stat de drept fără existenţa unor norme care să limiteze puterile statului, să consacre şi să garanteze drepturile şi libertăţile fundamentale ale cetăţenilor, norme care la noi îşi află sediul tocmai în acest titlu.

Secţiunea II.
Statul de drept - principiu de amenajare şi de limitare a puterilor publice în ţara noastră

În literatura franceză de specialitate s-a arătat că **teoria statului de drept acoperă în fapt mai multe principii de drept constituţional care**

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

rezumă formula "Stat de drept, republican, democratic şi social"[58]. Şi totuşi, de la început trebuie să precizăm că formula aceasta a fost "lărgită" în sensul că statul de drept nu este asociat exclusiv formei de guvernământ **republicane.**

Conceptul "stat de drept" presupune **esenţialmente**: 1) consacrarea şi garantarea efectivă a drepturilor fundamentale ale omului, 2) stricta subordonare a autorităţilor statale, a statului (înţeles ca sistem organizaţional ce realizează conducerea politică a societăţii) faţă de regulile de drept (naţionale şi internaţionale, în situaţia ratificării tratatelor din care aceste reguli fac parte) şi 3) separaţia puterilor în stat, existenţa unui control reciproc între acestea.

Fundamentată în Germania către sfârşitul secolului trecut, pe baza ideilor lui Kant referitoare la "societatea civilă", societate în care individului îi sunt garantate drepturile naturale[59], **ideea statului de drept**

---

[58] Cf. Charles **Debbasch**, Jacques **Bourdon**, Jean-Marie **Pontier** şi Jean-Claude **Ricci**, op.cit., p.281.

[59] În sistemul filosofic elaborat de I. **Kant** (1724-1804) un loc fundamental îl ocupă statul şi dreptul, fenomene "încorporate" unei unităţi perfecte, statul apărînd în concepţia sa ca "drept afirmat şi realizat" - cum preciza Jean Lacroix. Pentru Kant statul nu este altceva decât "o multitudine de oameni trăind în conformitate cu legile, cu dreptul...". **Făcând o deosebire între dreptul natural** (definit ca "ansamblu de condiţii graţie cărora voinţa fiecăruia poate să coexiste cu voinţa celorlalţi, conform unei legi universale de libertate"), **care este format din reguli pe care raţiunea le recunoaşte ca valabile a priori si dreptul pozitiv**, care este format din reguli ce emană de la legiuitor, acesta **precizează că scopul statului este realizarea dreptului natural**. În concepţia sa "constrângerea transformă starea precară a libertăţilor subiective în stat de drept" (Vezi A.**Brimo**, Les grands courants de la philosophie du droit et de l'Etat, Edit.Pedone, Paris, 1968, p.131-146).

Cu privire la ideile lui Kant care ar putea fi considerate ca izvoare ale teoriei statului de drept, vezi "Critica raţiunii pure", apărută în 1781 şi "Critica raţiunii practice", apărută în 1788.

este reluată după cel de al doilea război mondial, înscrisă chiar în unele Constituții[60] și transformată într-un fundamental criteriu al democrației în documentele internaționale recente, într-o premisă a cooperării și securității în Europa[61].

În țara noastră, în urma evenimentelor din decembrie 1989, în condițiile afirmării voinței de reînnoire a organizării societății și de negare a multor "experimente politice" practicate aproape o jumătate de secol, se revine la unele principii ce stăteau la baza organizării statului anterior celui de al doilea război mondial, precum principiul separației puterilor în stat și principiul statului de drept. Urmare firească a acestei voințe, actuala Consituție consacră, după cum am văzut, statul de drept ca "valoare supremă" și stabilește îndatorirea autorităților publice de a o garanta (art.1, alin. 3).

În determinarea sensului și conținutului acestui principiu trebuie să avem în vedere atât opiniile fondatorilor teoriei cât și cele exprimate azi, inclusiv cele "obiectivate" în norme juridice constituționale.

Ideea statului de drept poate fi întâlnită încă în antichitate, dar doctrina se încheagă la sfârșitul secolului XVIII. Cuvântul

---

[60] Astfel, de exemplu, art.28 al Legii fundamentale din 23 mai 1949 din Germania prevede: "Ordinea constituțională în landuri trebuie să fie conformă principiilor statului de drept republican, democratic și social, în sensul prezentei Legi fundamentale. Vezi și Preambulul Constituției portugheze din 1976 și art.2, alin.1, al Constituției spaniole din 1978.

[61] Tripticul consacrat de **Carta de la Paris pentru o nouă Europă** (1990) se referă la "stat de drept, democrație și drepturile omului". Este, într-un anume fel - așa cum sublinia prof. Decaux -, legitimitatea democratică a statului de drept, care apare ca garant al drepturilor omului, în timp ce statul de drept poate el însuși să reglementeze democrația în numele drepturilor omului. (E.Decaux, Garanties juridiques des droits de l'homme, în: Institut International des Droits de l'Homme, Recueil des Cours, Strasbourg, juillet,1993).

"Rechtsstaat" se pare că este introdus de O. Bähre în 1894[62]. Fondatori ai doctrinei sunt, după opinia lui Carré de Malberg, Mohl şi Gneist pe de o parte, şi Adunarea Naţionala Franceză de la 1789, pe de altă parte.

Cert este faptul că ideea statului de drept câştigă rapid teren[63], mai toţi constituţionaliştii de la începutul secolului nostru tratând pe larg această problemă în manualele lor. Léon Duguit, de exemplu, arăta, în cursul său publicat în 1923, că statul este titularul unor drepturi, în acelaşi timp fiind legat de regula de drept. Pornind de la ideile exprimate în doctrina germană a "Rechtsstaat"-ului el o dezvoltă dezvăluind îndeosebi exigenţele acestui principiu. Astfel, arată că statul legiuitor este obligat, prin regula de drept[64], de a face anumite legi şi de a nu face altele. Creind o lege, el este obligat s-o respecte; poate s-o modifice, să o abroge, dar cât timp există, statul însuşi este obligat de această lege comună tuturor. Administratorii săi, judecătorii şi chiar legislatorii trebuie să aplice legea şi nu pot să acţioneze decât în limitele fixate de ea[65]. Deci, statul este supus dreptului, el este limitat prin drept. Aşa cum preciza L. Duguit, din ziua în care s-a înţeles această noţiune de stat de drept s-a manifestat energic nevoia de a edifica "construcţia juridică a statului"[66].

---

[62] Vezi I. **Deleanu** şi M. **Enache**. Statul de drept. în "Dreptul" nr.7/1993, p. 9. Alţi autori afirmă că sintagma **rechtsstaat** a fost întâlnită pentru prima oară în **1798**, ca fiind utilizată de Wilhelm **Peterson** (pseudonim Placidus). Vezi Petre **Miculescu**. Statul de drept. Rezumat al tezei de doctorat, teză susţinută în 1998, la Facultatea de drept a Universităţii "Babeş-Bolyai", Cluj.

[63] **Ideea de "stat de drept burghez"** a format obiectul unor critici acerbe atât din partea mişcării naţional-socialiste cât şi din partea marxiştilor. Argumentul lor esenţial era cel potrivit căruia în centrul atenţiei trebuie să stea colectivul şi nu individul. Insistându-se asupra "lipsurilor" statului de drept, îndeosebi asupra ideii de pasivitate a acestuia, s-a propus înlocuirea lui cu "statul de drept social", un stat activ, "obligat" să ia măsuri de protecţie socială. Mai târziu, vor fi adăugate şi alte "calităţi" statului, vorbindu-se de "stat de drept, democratic şi social".

[64] În sensul de drept natural, credem noi.

[65] Vezi L.**Duguit**. Manuel de droit constitutionnel. 4ème édition. Anciennes Maison Thorin et Fontemoing, Paris, 1923, p.31.

[66] Ibidem, p.27.

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Printre cei ce au îmbrățișat ideea statului de drept și au contribuit la "edificarea construcției juridice a statului" se enumeră si constituționaliștii din țara noastră. Înscriindu-se pe această linie, **Constantin Dissescu** arăta, la început de secol, că statul trebuie să se supună propriilor legi, că trebuie să-și limiteze drepturile, atât în ceea ce privește exercitarea suveranității sale, cât și cu privire la raporturile sale cu indivizii. El este obligat, pe de o parte, să nu facă nimic contrar principiilor veșnice de drept și dreptate și, pe de altă parte, să se supună legilor sale. **"Este una din cele mai considerabile achiziții în evoluția legalității** (s.n.)[67], conchide el, referindu-se la ideea statului de drept.

Un alt autor român care îmbrățișează ideea statului de drept și dezvoltă argumentația este **Paul Negulescu**. El citează adesea pe Jhering[68], subliniind importanța luptei pentru drept și dreptate, ajungând în final să vorbească de "triumful legalității" prin intermediul statului de drept. Conștient însă de diferența care poate exista uneori între normativitate, după caz teorie, și realitate, scoate în evidență atât acele aspecte care confirmă existența statului de drept în România, precum dispozițiile Constituției din 1923 care "fac aplicațiunea acestui principiu"[69], cât și cele care constituie abateri de la statul de drept[70].

---

[67] Vezi Constantin **Dissescu**, Dreptul constituțional, Edit. Librăriei Socec & Co., Societate anonimă, 1915, p. 23.

Prin această concluzie teoria sa amintește pe cea de la Strasbourg, reprezentată în principal de Carré de **Malberg**, care a dezvoltat doctrina statului de drept sub forma "principiului legalității".

[68] Cel mai frecvent face referire la celebra sa lucrare "Der Zweck im Recht", apărută în 1878.

[69] Precum cele referitoare la controlul constituționalității legilor de către Curtea de Casație (art.103) și cele privind dreptul instanțelor judecătorești de a anula actele administrative ilegale (art.107).

[70] Astfel, P. Negulescu critică, aducând argumente irefutabile, modul de constituire a puterilor, modul de funcționare a acestora, modul de reflectare a voinței națiunii în scopul urmărit de stat la un moment dat etc. (Vezi: P. **Negulescu**, Curs de drept constituțional român, București, 1927, p. 106 și VII).

BCU CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Distincția pe care autorii amintiți o făceau între ideea statului de drept și realizarea ei i-a determinat în mod firesc să-și pună întrebarea referitoare la consecința nesupunerii statului față de regula de drept creată de el. Precizând că "răsturnarea generală a tuturor principiilor stabilite în Constituție nu are altă sancțiune decât reacția socială ce se produce, și care merge până la revoluție", C.Dissescu atrăgea atenția că acesta este un pericol pe care arta politică trebuie să-l înlăture". "Totul depinde de înțelepciunea guvernanților", conchidea el[71].

Astăzi, reluându-se discuțiile referitoare la distincția amintită, unii autori fac o deosebire între **statul de drept în sens formal** și **statul de drept în sens material.** În sens formal, statul de drept se referă doar la "aspecte" **normative** - de exemplu, la înscrierea în Constituție și în legile elaborate pe baza ei a principiilor și regulilor care apar ca exigențe ale acestuia. În sens material, însă, reglementările democratice amintite trebuie să fie urmate de aplicarea lor, de realizarea în practică a acestora, de "înfăptuirea" ideii de stat de drept, democrație și garantarea drepturilor omului[72].

În lumina acestor principii, Adunarea Constituantă aleasă la 20 mai 1990 a elaborat, dezbătut și adoptat o Constituție care constituie reflectarea exigențelor statului de drept, instituirea autorităților publice, stabilirea competențelor lor și a raporturilor dintre ele realizându-se de așa natură

---

[71] C. **Dissescu**, op.cit., p.24.

[72] Făcând această distincție, prof. E. **Decaux** arăta: "Noțiunea de stat de drept formal este neutră și nu implică decât «mașina juridică» fondată pe ierarhia normelor și imperativul ca repartizarea competențelor să funcționeze de manieră "liberală". Dreptul administrativ francez el însuși a rămas îndelung suspect liberalilor, ca Tocqueville. Trebuie să spunem că alături de statul de drept formal, este foarte important să definim un stat de drept material. Numai așa tripticul consacrat prin Carta de la Paris pentru o nouă Europă poate fi cu adevărat înțeles, **asociind statului de drept, democrația și drepturile omului**". (s.n.) (Op. cit., p.2).

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

încât să dea satisfacție acestora. S-a ținut cont, în acest sens, atât de necesitatea amenajării puterilor potrivit principiilor democratice de organizare - precum suveranitatea poporului, exprimarea voinței acestuia prin metode ale democrației semi-directe sau ale democrației reprezentative, separația puterilor în stat etc. - cât și de imperativul major al consacrării și garantării drepturilor fundamentale ale omului. S-au realizat astfel exigențe ale "statului de drept formal", urmând ca transpunerea acestora în realitate să fie realizată pe baza noilor norme și principii juridice. În lumina celor afirmate reiese că, pentru înțelegerea modului în care noua noastră Constituție reflectă acest principiu, **trebuie** mai întâi **să-i identificăm principalele exigențe.**

Secțiunea III.

Exigențele statului de drept

Reafirmându-se azi ideea statului de drept, prima îndatorire care se degajă este aceea a desprinderii **exigențelor** acestui principiu pentru ca, pe baza concluziilor ce se trag, să se poată acționa în sensul accelerării procesului de transformare a statului român într-un stat de drept. Parafrazându-l pe prof. Constantin Dissescu am spune că "arta politică și juridică" trebuie să faciliteze acest proces[73].

Preocuparea pentru stabilirea exigențelor statului de drept a demarat odată cu închegarea teoriei și ea continuă și azi. Primul imperativ, formulat încă de la început, este cel privind **subordonarea statului față de drept**, organizarea autorităților publice de așa natură încât statutul lor juridic să fie foarte clar, strict determinat de lege, competența lor exercitându-se în limitele stabilite de drept.

---

[73] Genoveva **Vrabie**, Teoria generală a dreptului, Edit."Șt. Procopiu", Iași, 1993, p. 191.

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Dar tot potrivit legii se pot manifesta și indivizii, libertatea acestora putându-se realiza cu respectarea regulilor care reflectă interesul general, reguli care se pot aplica la nevoie cu ajutorul coerciției statale. Deci, trebuie găsită o relație "armonioasă", un echilibru între libertate și autoritate. Orice exces, de o parte sau de alta, poate aduce un prejudiciu pe planul realizării statului de drept. **"Libertatea fără autoritate se alterează; autoritatea fără libertate degenerează"**, preciza J.Gicquel[74]. Astfel, singura soluție de moderare a uneia ca și a celeilalte este reglementarea juridică strictă, "încorsetarea" ambelor în scopul prevenirii abuzurilor, degenerării. Statul este acela care, organizând acest proces al "coexistenței" autorității cu libertatea, ajunge, legitimându-și puterea, să și-o limiteze: autoritățile publice nu vor putea acționa decât în conformitate cu legea creată și potrivit ei. Nimeni nu poate fi mai presus de lege, nici persoana fizică, nici persoana morală.

Acest scop este atins în primul rând prin adoptarea unei Constituții care "să respecte regulile jocului", să amenajeze puterile de așa natură încât **autoritățile publice, controlându-se reciproc**, să nu permită abuzul niciuneia. Să nu uităm "sfatul" lui **Montesquieu**: "Pour qu'on ne puisse pas abuser du pouvoir il faut que, par la disposition des chauses, le

---

[74] J. **Gicquel**, Droit constitutionnel et institutions politiques, 10e éd., Montchrestien, Paris, 1989, p.20.

Vorbind de misiunea dreptului constituțional "de a organiza, în cadrul statului, o coexistență pașnică a puterii cu libertatea", prof. A. Hauriou îl cita pe Rivarol care, la sfîrșitul secolului XVIII, nota deja: "On ménera toujours les peuples avec deux mots, **ordre et liberté;** mais l'ordre vise au despotisme, et la liberté à l'anarchie. Fatigués du despotisme, les hommes crient à la liberté; froissés par l'anarchie, ils crient à l'ordre. L'espèce humaine est comme un océan, sujette au flux et au reflux: elle se balance entre deux rivages qu'elle cherche et fuit tour à tour, en les couvrant sans cesse de ses débris". (André **Hauriou** et Jean **Gicquel**, Droit constitutionnel et institutions politiques, avec la participation de Patrice Gélard, Septième édition, Editions Montchrestien, Paris, 1980, p.29).

pouvoir arrete le pouvoir"[75]. De asemenea, tot prin intermediul legii fundamentale **sunt consacrate solemn şi garantate juridic drepturile şi libertăţile fundamentale** ale cetăţenilor, fixându-se deci limitele autorităţilor statale, principalele raporturi dintre libertate şi autoritate. Apoi, procesul constituţional este prelungit printr-un proces legislativ ordinar de organizare a punerii în aplicare a Constituţiei, după care ambele urmează a deveni "fapte", realităţi, completând astfel exigenţele statului de drept formal cu cele ale statului de drept material.

Referindu-ne acum la sistemul organizaţional politico-etatic din ţara noastră, îndeosebi la modul în care acesta s-a realizat prin intermediul normelor juridice - a celor constituţionale prioritar - schiţăm în continuare **principalele exigenţe ale principiului statului de drept** şi, implicit, rolul autorităţilor publice în realizarea lor.

Reţinând ceea ce spuneam mai înainte, şi anume că statul de drept înseamnă subordonarea lui faţă de lege şi că acest lucru presupune mai întâi adoptarea unei Constituţii care oferă "o anume schemă" de organizare a autorităţilor şi de coexistenţă a autorităţii cu libertatea, **ne punem întrebarea: care sunt principiile şi regulile care nu pot lipsi dintr-o lege fundamentală ce constituie premisa firească a "construirii" unui stat de drept?**

1. Încercând a da un răspuns întrebării astfel formulate, facem trimitere mai întâi la literatura de specialitate mai veche, dar şi la cea actuală, precum şi la unele documente internaţionale - precum Carta de la Paris pentru o nouă Europă - care "leagă" statul de drept de **drepturile omului**, condiţionând existenţa acestuia de recunoaşterea şi garantarea - prin Constituţie şi alte legi - a drepturilor şi libertăţilor fundamentale ale

---

[75] **Montesquieu,** De l'Esprit des lois, avec des Notes de Voltaire, de Grevier, de Mably, de la Harpe etc., Nouvelle Edition, Paris, Librairie Garnier Frères, p.150.

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

cetățenilor. În acest sens, trebuie precizat că[76] **noua noastră lege fundamentală consfințește și garantează o paletă largă de drepturi**, fiind adoptată pe baza, sau în conformitate cu documentele internaționale privind drepturile omului și cu luarea în considerare a experienței juridice a celor mai democratice state. Constituția României, consacrînd drepturile și libertățile fundamentale ale omului și cetățeanului, stabilește în același timp și reguli ferme cu privire la restrîngerea exercitării lor (art.49). De asemenea, afirmînd accesul liber la justiție pentru apărarea drepturilor, a libertăților și intereselor legitime ale cetățenilor, instituie o garanție juridică a acestora, creând premizele trecerii de la statul de drept formal la statul de drept material.

2. În al doilea rând, **autoritățile publice trebuie astfel reglementate încât să poată fi evitat abuzul de putere** al uneia sau subordonarea lor din treaptă în treaptă până la un organ de vârf, fapt ce ar facilita instaurarea unui regim autoritar. Astfel, potrivit Constituției noastre, Parlamentul poate controla activitatea Guvernului prin intermediul întrebărilor și interpelărilor miniștrilor de către parlamentari (art.111), precum și prin mecanismele moțiunii de cenzură (art.112) - după cum poate suspenda pe Președintele României din funcție, "în cazul săvârșirii unor fapte grave prin care încalcă prevederile Constituției" (art.95) sau îl poate pune sub acuzare, pentru înaltă trădare (art.84). La rândul său, executivul, mai precis Președintele României, poate dizolva Parlamentul, dacă sunt întrunite condițiile prevăzute de art.89. Dar nici Parlamentul nu rămâne în afara acestui **mecanism de control reciproc**, actele sale normative - îndeosebi legile - trebuind să corespundă Constituției, în caz contrar Curtea Constituțională putând, prin decizii privind neconstituționalitatea, să le facă inaplicabile.

---

[76] Genoveva **Vrabie**, Drept constituțional și instituții politice, vol.I, p.305 și u.

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

3. În al treilea rând, **afirmarea şi consacrarea supremaţiei constituţionale trebuie secondată de afirmarea unui alt principiu care situează legea pe treapta de vârf a ierarhiei izvoarelor de drept**. Din această perspectivă toate actele normative trebuie să fie subordonate legii, formând împreună un tot coerent şi armonios.

4. Având în vedere faptul că legea fundamentală stabileşte regulile esenţiale ale statului de drept, **trebuie prevăzute astfel de "sisteme" de revizuire care să nu permită legiuitorului ordinar să modifice Constituţia** adoptată de o adunare constituantă, organ superior parlamentului. La noi s-a dat în mare parte satisfacţie acestei exigenţe, stabilindu-se aprobarea revizuirii prin referendum (art. 147, alin. 3), pe de o parte, şi limitarea prevederilor constituţionale ce pot forma obiectul revizuirii (art.148), pe de altă parte.

În sfârşit, **dacă noua noastră lege fundamentală dă expresie unor multiple exigenţe ale statului de drept, nu putem afirma, însă, că statul român este un stat de drept.** De la reflectarea acestora în lege şi până la traducerea lor în fapt mai sunt câţiva paşi de făcut, proces care cere timp şi efort. Este vorba de un efort comun, al guvernanţilor şi al guvernaţilor[77], şi nu numai al celor dintâi. Statul trebuie să acţioneze în conformitate cu dreptul şi dreptatea, dar şi individul. Şi cum tot prin oameni acţionează şi autorităţile, de calitatea şi aptitudinile lor depinde reuşita întregului proces.

---

[77] Vezi Genoveva **Vrabie**. Teoria generală a dreptului. p.196.

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

TITLUL II

IDENTIFICAREA ŞI CLASIFICAREA AUTORITĂŢILOR PUBLICE INSTITUITE LA NOI PE BAZA NOII CONSTITUŢII

Capitolul I

Noţiunea de autoritate publică

Secţiunea I.

Varietatea limbajului întâlnit în Constituţie

1. Având în vedere faptul că atât în Constituţie cât şi în legile anterioare, dar mai ales posterioare acesteia se foloseşte un limbaj foarte variat pentru desemnarea structurilor statale, a formelor organizaţionale care realizează conducerea societăţii, prima problemă care trebuie abordată este aceea a determinării conţinutului categoriei de "autoritate publică" şi a delimitării ei de alte categorii înrudite sau asemănătoare.

Dacă ne referim mai întâi la legea noastră fundamentală, vom remarca că sunt utilizate concomitent sintagmele "autoritate publică", "organ de stat" şi "putere de stat", fără a ni se oferi nişte indicii pentru delimitarea lor. Astfel, noţiunea de **autoritate publică** este utilizată pentru desemnarea Titlului III ("Autorităţile publice"), pentru intitularea Capitolului III din acest titlu ("Autoritatea judecătorească"), pentru caracterizarea Parlamentului (art.58), pentru identificarea organelor administraţiei de stat care funcţionează pe baza principiului autonomiei locale (art.120) şi, în general, putem spune că este noţiunea folosită cel mai frecvent, atât în Titlul III, cât şi în celelalte structuri ale Constituţiei ce se referă la forme organizaţionale prin care se exercită funcţiile şi atribuţiile statului. Relativ frecvent este întâlnită şi sintagma **organ de stat**, uneori în acelaşi context cu cea de autoritate publică. Astfel, în art.58 se prevede:

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

"Parlamentul este **organul** reprezentativ suprem al poporului român şi unica **autoritate** legiuitoare a ţării" (s.n.). Alteori, un organism statal nu este - în structura afectată reglementării sale în Constituţie - denumit nici autoritate, nici organ, nici putere. Astfel, Capitolul III al Titlului II este intitulat simplu, "Guvernul", **calificarea** acestuia făcându-se indirect în Cap.IV unde, vorbindu-se de "Guvern şi celelalte **organe** ale administraţiei publice" (art.101), ni se indică implicit faptul că Guvernul este **organ** de stat.

În ceea ce priveşte sintagma **putere de stat**, vom observa că într-un singur text al legii fundamentale poate fi întâlnită, şi anume în art. 80, unde se prevede că "...Preşedintele exercită funcţia de mediere între **puterile statului**, precum şi între stat şi societate" (s.n.). Spre deosebire de Constituţie, **în legile adoptate pe baza ei** o vom întâlni relativ mai frecvent. Astfel, în art.1 al Legii 92/1992 se arată că "**puterea** judecătorească este separată de celelalte **puteri ale statului**" (s.n.), iar în art. 1, alin. 1 al Legii nr.37/1990 se prevede că "Guvernul României este organul central **al puterii executive...**" (s.n.). Dar, cel mai frecvent, vom întâlni, atât în Constituţie, cât şi în legile adoptate de Parlament, categoriile de "autoritate publică" şi "organ de stat".

În condiţiile în care din actele normative în care sunt cuprinse nu reiese clar ce deosebire există între "autoritate publică", "organ de stat" şi "putere de stat", fiecare profesor - dacă ne referim aici numai la sarcinile didactice - are obligaţia să clarifice conţinutul acestor categorii şi relaţiile dintre ele, de aşa manieră încât să se poată realiza cu bune rezultate comunicarea cu studenţii. S-ar mai putea, desigur, pune problema dacă nu putem folosi numai sau prioritar doar unul din cei trei termeni întâlniţi în Constituţie. Răspunsul este categoric negativ pentru faptul că legea fundamentală (ca şi actele normative adoptate pe baza ei) îi foloseşte pe toţi trei, pentru faptul că au intrat în vorbirea curentă şi îi întâlnim în literatura din ţara noastră cât şi în cea din străinătate şi, mai ales, pentru

faptul că unele texte care utilizează una din cele trei noțiuni, par a-i da un sens **aparte**, sens ce trebuie **determinat** de organul chemat să le aplice. Astfel, de exemplu, în art.238 Cod penal se incriminează "ofensa adusă **autorității**" (s.n.). Fiind vorba de o infracțiune, judecătorul trebuie să definească exact noțiunea de "autoritate" pentru a putea încadra corect fapta.

O remarcă trebuie făcută anterior definirii conceptelor amintite, şi anume cea privind **varietatea opiniilor** privind conținutul lor, unele din ele confuze[78], fapt determinat de lipsa de precizie a Adunării Constituante, care şi ea este, la rându-i, determinată de marea varietate a limbajului folosit în acest domeniu atât în literatura de specialitate cât şi în vorbirea curentă.

Secțiunea II.
Contribuții la definirea categoriei de autoritate publică

Din coroborarea textelor în care sunt utilizate categoriile de "autoritate publică", "organ de stat" şi "putere de stat" (putere publică) se poate observa că prima dintre ele este utilizată uneori în sens larg, iar alteori în sens restrâns.

Sensul larg al categoriei de autoritate publică ni se pare sinonim cu cel de organ de stat, înțeles ca formă organizațională, constituită, potrivit legii, din deputați, demnitari sau funcționari, prin intermediul cărora se înfăptuieşte puterea de stat, putând în acest scop să ia

---

[78] Astfel, de exemplu, în comentariile făcute pe marginea art.58 din Constituția României se afirma ca "în **cadrul celor trei puteri există autorități publice distincte**, fiecare fiind separată de cealaltă..." Deducem de aici că separate sunt autoritățile şi nu puterile şi că autoritățile funcționează "în cadrul puterilor: idei care, după părerea noastră, ar fi trebuit explicate, detaliate. (Vezi: Mihai **Constantinescu**, Ion **Deleanu**, Antonie **Iorgovan**, Ioan **Muraru**, Florin **Vasiliu** şi Ioan **Vida**, Constituția României - comentată şi adnotată, Regia Autonomă "Monitorul Oficial", Bucureşti, 1992, p.135).

decizii obligatorii şi să le asigure aplicarea prin integrarea lor înlăuntrul unui sistem înzestrat cu forţă publică de constrângere. În această lumină am putea aprecia, de exemplu, că Guvernul este o autoritate publică.

Sensul restrâns al categoriei amintite **coincide**, credem noi, **cu cel de putere publică,** care are o sferă mai mică de cuprindere. Astfel, de pildă, putem spune că parlamentul este "o putere", că el reprezintă puterea legiuitoare, după cum putem afirma - precum Constituţia - că acesta este "unica **autoritate** legiuitoare a ţării" (s.n.). Dar nu putem afirma acelaşi lucru despre Guvern. Acesta nu este puterea executivă; o reprezintă, dar nu este singurul organ având această natură. Numai referindu-ne concomitent la Preşedintele României şi la Guvern putem face afirmaţia că "aceasta este puterea executivă". Se poate observa că **noţiunea de putere presupune nişte exigenţe în plus faţă de cea de organ de stat şi anume**: 1. **Puterea de stat nu se încadrează într-o relaţie de subordonare ierarhică**[79]; 2. **Este o autoritate constituţională care are o origine politică**[80], **reprezentând direct sau indirect forţele politice** (partidele, în primul rând) care se află în competiţie; 3. **Dispune de o competenţă de control asupra celorlalte**, realizând una din cerinţele fundamentale ale principiului separaţiei puterilor în stat. În această lumină, am putea spune că în art.58, unde se consacră Parlamentul ca "unică autoritate legiuitoare", noţiunea de autoritate este utilizată în sens de "putere", după cum în acelaşi sens este utilizată şi în Cap.III din Titlul III, care este intitulat "autoritatea judecătorească". Dar, după cum vom argumenta mai departe, aceasta constituie, la rândul ei, doar "un element"

---

[79] Subliniem "ierarhică" pentru că subordonare, într-un anumit sens, există şi între **autorităţile** statului, dar ea este atenuată, în general, de faptul că fiecare are o putere de control asupra alteia. **Numai când sunt înzestrate cu mecanisme de control asupra celorlalte, autorităţile pot fi considerate adevărate "puteri de stat" în sensul clasic al categoriei.**

[80] Facem abstracţie, în acest context, de puterea judecatorească.

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

al puterii jurisdicționale, dacă înglobăm toate autoritățile care realizează funcții de *juris dictio* în cadrul aceleeaşi structuri, păstrând astfel tradiția trinității puterilor în stat.

În limbajul utilizat în lucrările de specialitate ca şi în cel comun nu se fac, de cele mai multe ori, distincții între categoriile amintite. Şi, totuşi, având în vedere criticile aduse teoriei separației puterilor în stat sau chiar negarea ei, ne putem explica de ce noțiunea de **putere** este mai rar folosită. Acest fapt mai are însă şi o altă explicație: deruta ce determină ideea de separație a puterilor pe planul înțelegerii caracterului **unitar** al puterii de stat[81]. Este, de altfel, şi unul din motivele ce-au determinat Adunarea Constituantă să evite utilizarea ei, preferând adesea pe cea de "autoritate publică".

Sintagma aceasta - comparativ cu cea de "organ de stat" - **are mai multe valențe: poate induce atât ideea de formă organizațională,** constituită potrivit legii, ce este competentă să ia decizii obligatorii în numele națiunii (a statului), titularii ei având sarcini precis delimitate, **cât şi ideea recunoaşterii acestei "calități" (autoritate)** titularilor care răspund exigențelor funcției exercitate[82].

---

[81] G.Burdeau preciza în acest sens: "Este fals să considerăm puterile fiecărui organ de stat ca o delegare distinctă a unei puteri superioare dând naştere unor entități separate. În realitate acestea sunt competențe care-i sunt repartizate. **puterea nu e divizată** "(s.n.). (Vezi G.**Burdeau**. Traité de science politique. Tom II. 2ème édition. Paris. 1967. p.334-335).

[82] **Max Weber, vorbind de autoritatea politică, distingea trei tipuri "ideale": Prima** este întemeiată pe un corp de reguli generale şi pe delimitarea precisă a sferei de competență pentru titularii autorității. **A doua** se exercită în virtutea unor legături de supunere a cetățenilor față de şeful administrativ, şef ce nu are o sferă de competentă precis delimitată, ceea ce permite exercitarea unei puteri arbitrare. situație întâlnită în regimurile în care se exercită autoritatea patriarhală a suveranului asupra supuşilor (sultanismul) şi în unele forme ale neocorporatismului, când cei ce dețin puterea exercită controlul asupra grupurilor

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

În lumina celor arătate, **autoritățile publice ne apar ca forme organizaționale care exercită funcțiile guvernării, fiecare potrivit competenței stabilite de Constituție, ceea ce le conferă legitimitate și durabilitate. Ele sunt integrate unui sistem înzestrat cu forță publică de constrângere. Natura lor este diferită, putând fi determinată după funcția pe care o realizează prioritar sau cu titlu principal**. Așa cum spuneam mai înainte, sarcinile care sunt încredințate "cu titlu principal" determină natura autorităților publice, acestea exercitând concomitent și "sarcini reziduale", adică sarcini ce le sunt atribuite "cu titlu secundar".

Capitolul II

Posibile clasificări ale autorităților publice din țara noastră

Într-un efort de identificare a formelor organizaționale prevăzute de Constituție prin care se exercită funcțiile guvernării, am putea **evolua** pe două căi deosebite: una a enumerării lor, în ordinea reglementării din legea fundamentală, și alta a sistematizării marii varietăți de organe în structuri mai largi care corespund concepției clasice privind împărțirea tripartită a autorităților (a puterilor). În sfârșit, am putea face și alte sistematizări

---

sociale, folosind alocări arbitrare de resurse pentru a asigura o coeziune socială minimă a cetățenilor. **A treia** este întemeiată pe recunoașterea puterii "șefului" în virtutea calităților sale personale, în afara procedurilor democratice.

În realitatea social-politică concretă aceste tipuri de autoritate se combină și fiecare tip este instabil, putând lăsa locul altuia. (Vezi: Max **Weber**, Politica, o vocație și o profesie, Edit.Anima, Buc., 1994, p. 9 și Sergiu **Tămaș**, Dicționar politic. Instituțiile democrației și cultura civică, Edit.Academiei Române, Buc., 1993, p.27).

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

impuse de o interpretare a textelor amintite, care să țină mai puternic cont de trăsăturile **specifice**, eventual de scopurile distincte ale unor autorități care cu greu ar putea fi alăturate uneia din puterile "clasice": legislativă, executivă și jurisdicțională.

A. Enumerarea - începând cu "Avocatul Poporului" (art.55), continuând cu autoritățile prevăzute în Titlul III (Parlamentul, Președintele României, Guvernul și ministerele organizate în subordinea lui - ca autorități centrale - consiliile locale, primarii și consiliile județene - ca autorități administrative locale - , instanțele judecătorești și Ministerul public) și terminând cu Curtea de Conturi, prevăzută în Titlul IV și Curtea Constituțională reglementată în Titlul V - **nu ne este de mare folos** simpla înșiruire a organelor statale, fără nici un fel de sistematizare bazată pe principii ferme, nearuncând nici o lumină asupra "rotițelor constituționale", asupra "jocului politic" căruia vine să-i dea expresie noua noastră Constituție.

B. În ceea ce privește **clasificarea tripartită** a autorităților, potrivit teoriei clasice, de la început trebuie subliniat faptul că nu este ușor a susține și argumenta existența a trei puteri în stat: cea legiuitoare, cea executivă și cea judecătorească. Mai repede **am putea vorbi de autoritatea legislativă, autoritatea executivă și autoritatea jurisdicțională, incluzând aici, alături de organele judecătorești, Curtea Constituțională și Curtea de Conturi.** Sigur, s-ar putea obiecta că aceste ultime două instituții nu sunt cuprinse în Titlul III care reglementează "autoritățile publice", fapt ce ar constitui un argument în favoarea concluziei că ele au o natură total diferită de cea a instanțelor judecătorești, neputând fi înglobate alături de acestea într-o structură unică. S-ar putea, de asemenea, obiecta că instituția denumită Curte Constituțională nu este un organ esențialmente jurisdicțional, exercitând -

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

potrivit art.144 din Constituţie şi Legii 47/1992 (Cap.III)[83] - şi atribuţii fără caracter jurisdicţional, care l-ar putea situa oarecum **în afara** "puterilor" de stat. Este o idee care s-a subliniat şi în cadrul dezbaterilor Constituantei pe marginea tezelor Constituţiei[84]. Totuşi, **există argumente puternice care ne pot îndreptăţi** să facem acest lucru, adică **să anvizajăm toate cele trei categorii de organe** - instanţele judecătoreşti, Curtea Constituţională şi Curtea de Conturi, mai precis Colegiul jurisdicţional al acesteia, - **în cadrul unei structuri mai largi - "puterea sau autoritatea jurisdicţională".** În primul rând trebuie să subliniem că toate au importante sarcini jurisdicţionale (chiar dacă jurisdicţia Curţii ţine de contenciosul constituţional, iar jurisdicţia Curţii de Conturi de contenciosul financiar). În al doilea rând, observăm că primele sunt formate din judecători, la cea de a treia există judecători, iar judecătorii sunt independenţi şi inamovibili şi la instanţele judecătoreşti şi la instanţa constituţională şi la Curtea de Conturi[85]. De asemenea, din analiza legii de organizare a Curţii Constituţionale şi a statutului său de funcţionare reiese existenţa unor multiple similitudini în ceea ce priveşte procedura jurisdicţională[86].

---

[83] Publicată în M.O. nr.101 din 22 mai 1992.

[84] Vezi "Monitorul Oficial al României", anul II, nr.18, Partea a II-a, Dezbateri parlamentare, joi 16 mai 1991, p. 4-12.

[85] O obiecţie poate fi adusă în ceea ce priveşte faptul că organul ce are în competenţă jurisdicţia constituţională rămâne în afara controlului reciproc specific organizării statale ce are la bază principiul separaţiei puterilor în stat. Totuşi, dacă Parlamentul ar fi nemulţumit de modul de organizare şi funcţionare al Curţii Contituţionale, ar putea modifica legea care reglementează aceste relaţii, fapt ce ne conduce la concluzia unui **anume** control pe care Parlamentul poate să-l exercite asupra Curţii.

[86] Ideea existenţei a trei puteri în stat, la noi azi, o întâlnim aproape în toate manualele de Drept constituţional, dar cel mai adesea cea de a treia putere este denumită "judecătorească". Un punct de vedere aparte este exprimat, însă, de prof. I. **Deleanu**. (Vezi, Drept constituţional şi instituţii politice, vol. II, p.121-122).

Unele dificultăți se ridică și în legătură cu **determinarea naturii juridice a funcțiilor pe care le realizează Președintele României**. Capitolul II din Titlul III (în care sunt reglementate autoritățile publice) nu este intitulat, precum Capitolul VI, de exemplu, "Autoritatea x" și nici din art. 80, primul articol din acest capitol, nu aflăm ceva în acest sens. Ba, mai mult, prevăzându-se faptul că Președintele României "exercită funcția de mediere între puterile statului", ni se induce oarecum concluzia că s-ar situa în afara acestora, nefiind "o putere", sau, mai rău, fiind o... "superputere". Dar concluziile privind natura organului nu pot fi trase numai pe baza argumentelor deduse din intitularea capitolului sau din art. 80. Mai mult, acestea trebuie bazate pe interpretarea normelor cuprinse în Capitolul II în strînsă legătură cu cele din Cap.I, III și IV pentru a putea ajunge la concluzia fermă a existenței, în țara noastră, a unui executiv bicefal, reprezentat de Guvern și Președintele României[87].

Acceptând clasificarea tripartită a autorităților statale existente azi în țara noastră, trebuie să subliniem faptul că natura unei puteri este determinată de acea **funcție care îi este încredințată cu titlu principal**. Numai astfel vom putea înțelege de ce autoritatea legislativă exercită și alte importante atribuții ce țin de executiv, autoritatea executivă are importante sarcini normative, iar cea jurisdicțională "pătrunde", prin efectele deciziilor sale, în sfera de competență a amândurora, având puterea, după caz, să anuleze acte administrative sau să pună capăt acțiunii unor legi[88], regulamente etc., declarându-le neconstituționale.

---

[87] "Deruta" ce o poate determina modul de redactare a articolului 80 a fost observată încă de la dezbaterea acestui articol în Adunarea Constituantă, când s-au adus o serie de critici și s-au propus unele amendamente. Astfel, de exemplu, s-a obiectat că dacă s-ar accepta că Președintele reprezintă statul în general, el nu ar mai putea să medieze între stat și societate. (Vezi, "Monitorul Oficial al României", anul II, nr.31, partea a II-a, Dezbateri parlamentare, joi 24 octombrie 1991, p.16).

[88] Competența abrogării aparține Parlamentului, dar efectul deciziei de neconstituționalitate este identic cu cel al abrogării.

C. De remarcat că **o clasificare** propusă în literatura noastră de specialitate **după "funcția fundamentală ce revine fiecărei autorități"**, deci după un criteriu relativ asemănător cu cel al nostru, are drept rezultat stabilirea unui număr mult mai mare de autorități (şase şi nu trei) şi anume: 1. **autoritatea deliberativă** (îndeplinind în principal funcția legislativă), 2. **autoritatea preşedinţială** (îndeplinind funcția de mediere între puterile statului şi între aceasta şi societate, de reprezentare a statului şi de garant al independenței naționale şi al integrității teritoriale a țării), 3. **autoritatea guvernamentală** (având ca principală funcție asigurarea înfăptuirii politicii interne şi externe a țării şi exercitarea conducerii generale a administrației publice), 4. **autoritatea de jurisdicție constituțională** (asigurând conformitatea legilor cu Constituția), 5. **autoritatea judecătorească** (chemată să înfăptuiască justiția) şi 6. **autoritatea constituită în instituția Avocatului Poporului** (având ca funcție garantarea drepturilor şi libertăților cetăţeneşti[89]). **Efectul "extensiv" al acestei clasificări este, desigur, explicabil** în primul rând prin disticția pe care însăşi Constituția o face între instituția Preşedintelui şi Guvern, chiar dacă ambele dau expresie funcției executive, şi între instanțele judecătoreşti şi Curtea Constituțională, stabilindu-le, după caz, atribuții ce țin de domeniul contenciosului "comun" sau a contenciosului constituțional. **Mai greu este poate de explicat enumerarea, alături de aceste autorități**, ale căror funcții principale sunt relativ distincte, **a Avocatului Poporului**, care, pe de o parte, nu este singurul organ chemat să garanteze drepturile şi libertățile fundamentale iar, pe de altă parte, nu îşi realizează funcțiile singur, ci prin intermediul altor organe. Astfel, potrivit art.57 din Constituție, acesta prezintă rapoarte celor două Camere, rapoarte ce "pot conține **recomandări**... pentru ocrotirea drepturilor şi libertăților cetăţenilor". În lumina acestor reglementări, Avocatul Poporului nu ne apare ca o autoritate publică în

---

[89] Vezi I. **Deleanu**, Drept constituţional..., vol.II, p.122.

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

sensul de "putere" - aşa cum am definit-o mai înainte[90]. Spuneam, astfel, că "puterea" nu se încadrează într-o relaţie de subordonare ierarhică. Or, Avocatul Poporului prezintă rapoarte anual Parlamentului, ceea ce poate conduce la ideea unei subordonări faţă de acesta. Sigur, s-ar putea aminti obligaţiile pe care le are, de exemplu, Guvernul "de a prezenta informaţii şi documente cerute de Camera Deputaţilor şi Senat" (art.110 din Constituţie), de a răspunde la întrebări şi interpelări (art.111 din Constituţie) etc. Dar, acesta, integrat puterii executive, dispune de o "contrapondere", care constă în aceea că executivul poate determina dizolvarea Parlamentului (art.89 din Constituţie).

Tocmai acest fapt - lipsa competenţei de control asupra celorlalte autorităţi - ne împiedică să punem Avocatul Poporului "pe aceeaşi treaptă" cu celelalte autorităţi enumerate ca fiind "puteri" distincte, în conformitate cu criteriul funcţiei fundamentale pe care o realizează.

O altă clasificare care poate şi trebuie a fi făcută este aceea în: 1) organe direct reprezentative, precum Parlamentul, Preşedintele României etc. şi 2) organe indirect reprezentative (derivate), precum Guvernul, Curtea Constituţională etc.

Potrivit cu nivelul la care funcţionează distingem: a) autorităţi centrale, precum Parlamentul, Guvernul etc. şi 2) autorităţi locale, precum consiliile locale şi primăriile[91]. Într-o concepţie care se doreşte integratoare,

---

[90] Vezi supra, p. 58.

[91] Exemplele noastre privind organele locale ne obligă însă la unele lămuriri. În general noţiunea de "putere publică" a fost utilizată în limbajul occidental primordial pentru desemnarea autorităţilor statale "superioare" - legiuitoare, executivă şi judecătorească (apoi "jurisdicţională") - făcându-se de regulă trimitere la autorităţile centrale. Consecinţa, pe planul stabilirii obiectului de studiu al Dreptului Constituţional, a constituit-o faptul că în astfel de manuale sunt analizate doar organele **centrale.** Uneori, însă, se abordează succint şi problema

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

vom prezenta în continuare autoritățile din România, din perspectiva realizării celor trei funcții fundamentale ale statului, și anume: legislativă, executivă și jurisdicțională.

---

organelor locale, mai ales în lumina înfăptuirii principiului constituțional al autonomiei administrative.

O reflectare a acestei concepții poate fi considerată, de exemplu, definiția dată dreptului constituțional de către Jacques **Cadart**, care consideră această ramură ca "ansamblu al regulilor de drept care determină compoziția, mecanismele și competențele puterilor **organelor superioare ale statului**" (s.n.) (Institutions politiques et droit constitutionnel, L.G.D.I., Paris, 1975, p.17).

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

TITLUL III

PARLAMENTUL ROMÂNIEI[92]

Capitolul I

Parlamentul României - organ reprezentativ suprem al poporului român şi unica autoritate legiuitoare a ţării

În articolul 58, alin.1 din Constituţia României se statuează că "Parlamerntul este organul reprezentativ suprem al poporului român şi unica autoritate legiuitoare a ţării". Ambele afirmaţii necesită clarificări, cu atât mai mult cu cât unii autori o interpretează pe prima în sensul că Parlamentul "reprezintă de fapt numai pe cetăţenii români cu drept de vot", iar cea de a doua a fost contestată chiar în dezbaterile din Constituantă, de către unii membri ai acesteia[93].

Pentru a putea face o interpretare corectă a **articolului 58, alin.1, teza întâi**, trebuie, mai întâi, să coroborăm acest text cu altele două, cuprinse tot în Constituţie, şi anume cu art.2, care prevede că suveranitatea este exercitată de popor prin organele sale reprezentative - deci **întregul**

---

[92]Toate normele referitoare la Parlament, privite prin prisma interrelaţiilor dintre ele, formează "**dreptul parlamentar**", o subramură a dreptului constituţional. Într-o concepţie - care are în vedere **sensul restrâns al noţiunii** - acesta este privit ca ansamblu de reguli scrise sau cutumiare pe care le urmează membrii adunărilor parlamentare în comportamentul lor individual sau colectiv. Într-o altă viziune - care corespunde **sensului larg al noţiunii** - dreptul parlamentar este înţeles ca ansamblu al normelor juridice privitoare la parlament, deci regulile privind alcătuirea, organizarea, atribuţiile şi funcţionarea acestuia. (Cu privire la definirea dreptului parlamentar vezi: Mihai **Constantinescu**, Ioan **Muraru**, Drept parlamentar, Edit.Gramar, Bucureşti, 1994, p. 23 ş.u.).

[93] Vezi Dan **Ciobanu**, Victor **Duculescu**, op.cit., p. 124.

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

popor şi nu doar cei ce participă efectiv la alegeri - şi cu art. 66 care statuează: "în exercitarea mandatului, deputaţii si senatorii sunt în serviciul poporului", deci a **întregului popor, şi în acest caz**. De altfel, acest lucru se desprinde şi din analiza argumentelor noastre referitoare la scopul statului şi instituirea unor forme organizaţionale etatice în vederea atingerii lui. Sigur că interpretarea restrictivă putea fi evitată dacă exista o prevedere expresă în acest sens, cum întâlnim, de exemplu, în **Constituţia Bulgariei**, unde se statuează: "Deputaţii nu reprezintă numai pe electorii lor, ci întregul popor" (art.61, alin.1).

În al doilea rând, tot în vederea clarificării sensului exact al primei afirmaţii cuprinse în art.58, trebuie să coroborăm acest articol cu articolele 81, privind alegerea Preşedintelui României şi 120 care se referă la alegerea consiliilor locale si a primarilor. Acest lucru este necesar pentru a înţelege, pe de o parte, că Parlamentul nu este unicul organ **direct** reprezentativ şi, pe de altă parte, nevoia de a statua pe cale constituţională **locul pe care Parlamentul îl deţine înlăuntrul sistemului organelor reprezentative**. Credem că acesta este rostul prevederilor amintite şi nu cel de a-i atribui "primul loc în rândul autorităţilor publice", cum se susţine uneori[94]. Dacă admitem, şi trebuie să admitem, aşezarea principiului

---

[94] Astfel, I. **Vida** afirmă că "**Adunarea Constituantă a României a consacrat Parlamentului... primul loc în rândul autorităţilor publice**. Această «aşezare» a puterii legiuitoare - continuă el - este rezultatul firesc nu numai al orânduirii raţionale a instituţiilor unui stat a cărui formă de guvernământ este republicană, dar şi al naturii reprezentative a acestei autorităţi..." (s.n.) (Constituţia României - comentată şi adnotată, p.133).

Două amendamente pot fi aduse acestor afirmaţii, după părerea noastră: 1. Nu în orice stat republican parlamentului îi este rezervat "primul loc", ştiut fiind că în cazul unui regim prezidenţial sau mixt instituţia prezidenţială are un rol precumpănitor; 2. Aşa cum reiese din cele arătate de noi anterior, nu credem că Adunarea Constituantă a dorit să stabilească **o ierarhie** a puterilor publice la noi.

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

separației puterilor în stat la baza organizării politice a societății, nu ne este permis să subordonăm autoritățile una față de alta. Sigur că, în multe state unde se admite acest principiu, se dă o pondere mai mare uneia sau alteia din autorități - mai mare pentru preşedinte în regimurile prezidențiale, mai accentuată pentru Parlament în regimurile parlamentare etc. - dar acest lucru poate că ar trebui evitat acolo unde se acceptă ideea de separație a puterilor ca fundament al organizării autorităților etatice.

Sigur că, şi în Constituția României ca şi în constituțiile altor state guvernate de principii democratice, Parlamentul are un "statut juridic" care reflectă doctrina constituțională clasică în care acesta era privit esențialmente ca **organ democratic reprezentativ**, ca autoritate **special** creată pentru exprimarea voinței politice a poporului şi, deci, ca un organ cheie al "maşinei constituționale". Dar, chiar de la adoptarea primelor constituții, "jocul politic" a fost astfel regizat încât să se armonizeze teoria aceasta privind locul parlamentului în sistemul puterilor de stat cu cea privind separația puterilor în stat. De aceea credem că şi la noi azi trebuie manifestată aceeaşi grijă. Parlamentul "organ reprezentativ suprem al poporului", este el însuşi supus legilor, abaterea de la lege sau încălcarea ei fiind sancționată îndeosebi pe calea controlului constituționalității legilor, dar nu numai. Parlamentul nu este " puterea", ci una din puterile care realizează conducerea politică a societății, fiind integrat sistemului controlului reciproc.

În sfârşit, merită a fi remarcat şi un alt fapt: în condițiile în care constituția unui stat rămâne îndelung neschimbată, raportul între puteri se poate modifica simțitor, balanța atârnând de o parte sau de alta şi în funcție de "autoritatea" (calitățile) titularilor puterii. (Vezi Genoveva **Vrabie**, Drept constituțional şi instituții politice, vol.I, p.129). "Între puteri - aşa cum remarca cândva J. F. Aubert - există o continuă competiție", efectul acesteia fiind modificarea "greutății lor specifice" în sistemul puterii, de la o etapă la alta.

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

În ceea ce priveşte cea de a doua teză a art.58, alin.1 din Constituţie - **Parlamentul este unica autoritate legiuitoare a ţării** - trebuie, de asemenea, să facem **unele precizări.** Mai întâi trebuie subliniat faptul că activitatea normativă este proprie şi altor autorităţi. Astfel, Guvernul poate adopta ordonanţe şi hotărâri cuprinzând norme juridice (art.107 din Constituţie), Preşedintele României adoptă decrete, care şi ele pot avea caracter normativ (art.99 din Constituţie), autorităţile administrative, prin care se înfăptuieşte autonomia locală, pot şi ele adopta nişte reguli juridice obligatorii în unităţile administrativ-teritoriale unde îşi desfăşoară activitatea etc. Dar, toate aceste izvoare de drept trebuie să fie conforme cu legea, cerinţă ce derivă din faptul că "Parlamentul este unica autoritate legiuitoare a ţării". Principiul legalităţii impune această "ierarhie". În al doilea rând adoptarea unei legi este "opera comună" a legislativului şi executivului, în multe cazuri iniţiativa legislativă pornind de la acesta, iar legea în forma ei finală putând "să poarte amprenta intervenţiei" Preşedintelui Republicii care o poate trimite spre rediscutare Parlamentului sau, pentru controlul constituţionalităţii, Curţii Constituţionale. În sfârşit, sunt legi ce nu intră în vigoare decât după aprobarea lor de către popor prin referendum, precum cele de revizuire a Constituţiei (art.147, alin.3 din Constituţie), fapt pentru care artizanul acesteia nu mai este **numai** Parlamentul. Dar, nu am putea trage de aici concluzia - la care ajung unii autori[95] - că "Parlamentul nu este unica autoritate legiuitoare a ţării". Faptul că poporul are drept de iniţiativă legislativă (art.78 şi 146)[96], că poate fi consultat prin referendum în probleme de interes naţional(art.90)[97] sau

---

[95] Vezi Dan **Ciobanu** şi Victor **Duculescu**, op.cit., p.124.

[96] Textele la care facem trimitere în continuare sunt din Constituţie.

[97] Posibilitatea consultării poporului prin referendum - în aplicarea art. 90 din Constituţie - şi în probleme care ţin de competenţa legiuitorului constituie o chestiune controversată, căreia îi va da o rezolvare, probabil, viitoarea lege

poate fi (trebuie să fie) chemat să aprobe prin referendum o lege constituțională, nu ne poate conduce la concluzia că este "o autoritate" legislativă. Când Constituția conferă Parlamentului această autoritate, (competență legislativă) stabilește și "căile" exercitării ei, stabilind reguli precise cu privire la inițiativa legislativă, dezbaterea proiectelor de legi, numărul de voturi cu care se adoptă etc. etc. "A adopta o lege" înseamnă și "putere" și "tehnică" (proceduri). Rămânem deci la concluzia că declararea (consacrarea) Parlamentului ca **unică** autoritate legiuitoare nu constituie o contrazicere a altor texte constituționale referitoare la unele competențe pe care le au alte organe în acest domeniu. O clarificare a textului amintit se impune și pentru înțelegerea corectă a noțiunii de lege care aici este utilizată în sens tehnico-juridic, de act normativ ce provine de la organul legiuitor al țării, elaborat în forme prestabilite și care se bucură de supremație față de toate celelalte izvoare ale dreptului[98].

De asemenea am vrea - în interpretarea art.58 - să mai insistăm și asupra unui alt aspect, cel privitor la **competența Parlamentului**, fapt ce presupune coroborarea textelor cuprinse aici cu alte texte constituționale, în special cu cele referitoare la atribuțiile Președintelui României (art.89-94), la investirea Guvernului (art.102, alin.2 și 3) și la numirea judecătorilor de la Curtea Constituțională (art.140). O analiză fie și sumară a acestora ne dezvăluie faptul că **organul reprezentativ suprem nu este numai o autoritate legiuitoare, nu are și nu exercită doar funcția legislativă ci și multe alte funcții de altă natură, dar care nu-i sunt atribuite cu titlu principal**[99]

---

organică privind referendumul. (Vezi, de exemplu, F. **Vasiliu**, în **Constituția României** – comentată și adnotată, p. 205)

[98] Vezi Genoveva **Vrabie**, Teoria generală a dreptului, p.41.

[99] **Alte constituții fac o enumerare a atribuțiilor parlamentului din care putem deduce cu ușurință natura** lor deosebită (exemplu, Constituția Ungariei din 21 august 1989 - art.19), sau precizează ce altă competență are acesta în afară de

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Capitolul II
Constituirea Parlamentului

Secţiunea I.
Votul şi eligibilitatea

Aşa cum se prevede în art.59, alin.1 din Constituţia României, Camera Deputaţilor şi Senatul sunt alese prin vot universal, egal, direct, secret şi liber exprimat, potrivit legii electorale.

În conformitate cu această lege - nr/68 din 16 iulie 1992[100]-, deputaţii şi senatorii se aleg în circumscripţii electorale pe bază de scrutin de listă şi de candidaturi independente, potrivit **principiului reprezentării proporţionale** (art.2)[101]. Devine deputat sau senator cetăţeanul român

---

cea legislativă. (Vezi, de exemplu, art.62 al Constituţiei Bulgariei din 12 iulie 1991).

[100] Publicată în M.O. nr.164 din 16.VII.1992.

[101] Cu privire la acest "principiu" două precizări se impun: una cu privire la limbaj şi una pe fondul problemei.

1) **In privinţa limbajului**, foarte variat de altfel, trebuie să arătăm că, ocupându-se de aceleaşi probeleme, unii vorbesc de "tipuri de sisteme electorale", dând un alt înţeles sintagmei "tipuri de scrutin" (vezi, de exemplu, Ioan **Vida**, Scrutinul majoritar în circumscripţia cu mai multe mandate, în "Sisteme electorale contemporane", Regia autonomă "Monitorul Oficial", Bucureşti, 1996, p.31), iar alţii pun semn de egalitate între "sistem electoral", "mod de scrutin" şi "principiu electoral". În clarificarea acestor concepte, prof. Antoine **Pantélis** subliniază faptul că **sintagma "sistem electoral" are atât un sens larg** - de "drept electoral", de totalitate a regulilor privind drepturile politice şi realizarea lor - **cât şi un sens restrâns**, de "metodă de repartizare a locurilor după numărul de voturi obţinute". (Introducere la volumul "Les régimes éléctoraux des pays de l'Union Européenne", vol. II, editat sub conducerea lui Antoine Pantélis şi Stephanos Koutsoubinas, Esperia Publication Ltd., Londra, aprilie 1998, p.12)

ECONOMIC UNIVERSITY LIBRARY

2) **În privința fondului,** trebuie să arătăm că, **în lume sunt, în general, acceptate trei sisteme electorale** sau moduri de scrutin: a) **majoritar**, b) **proporțional** și c) **mixt**. Așa cum preciza profesorul amintit, "alegerea de principiu a modului de scrutin, majoritar sau proporțional, se pare că a fost acceptată de totalitatea sau quasitotalitatea forțelor politice din fiecare țară, dezbaterea politică și doctrinară, acolo unde este cazul, situându-se în interiorul modului de scrutin (...), și referindu-se asupra vechii dileme: guvernăminte puternice și omogene în limitele unei proporționalități rezonabile sau căutarea unei reprezentativități optimale cu pericolul fărâmițării forțelor politice" (op.cit., p.12).

Dacă această aserțiune este valabilă în general pentru democrațiile consolidate, **pentru statele ex-socialiste** situația se prezintă diferit. Toate aceste state și-au schimbat sistemul electoral după 1989, dar soluțiile adoptate sunt foarte variate. **O serie de state s-au oprit la sistemul reprezentării proporționale**, precum Bulgaria, Estonia, România și Slovenia. **Altele au adoptat sistemul majoritar**, cu unul sau două tururi de scrutin, precum Belarus, Letonia, Macedonia, Moldova, Polonia (în cazul Senatului) și Ucraina. În sfârșit, **altele au adoptat sisteme mixte**, precum Albania, Ungaria, Lituania, Polonia (în cazul dietei).

Trebuie, de asemenea, precizat și faptul **că în cadrul fiecărui sistem distingem diferite modalități de scrutin. În sistemul majoritar există scrutinul uninominal, scrutinul plurinominal**, ambele putând fi practicate într-unul sau două tururi, **precum și scrutinul practicat prin vot alternativ. În sistemul reprezentării proporționale, scrutinul de listă se diferențiază în funcție de modul de repartizare a locurilor în parlament, principalele formule fiind: metoda celor mai mari resturi, metoda celei mai mari medii, metoda Hondt, metoda unui singur vot nontransferabil, metoda votului cumulativ ori a votului limitat.** (Ioan Vida, op. cit., p. 31-32).

Și în sfârșit, o ultimă precizare: în Constituția noastră nu este prevăzut sau consacrat un anume "principiu" sau "sistem": al reprezentării proporționale - majoritar sau mixt - acest lucru fiind lăsat pe seama legii organice. **În alte state, precum majoritatea celor ce fac parte din Uniunea Europeană, modul de scrutin a fost erijat în normă constituțională.** (Doar Germania, Franța, Italia, Marea Britanie și Grecia nu au procedat astfel).

Constituțiile a zece state din U.E. conțin azi, într-o formă sau alta, o referință la sistemul proporțional. Este o modalitate de a scoate această materie din

care, în urma alegerilor, câştigând un mandat[102], este declarat ales, potrivit legii electorale, sub condiţia validării.

Dacă regula o constituie **alegerea** deputaţilor, marea majoritate a locurilor în Parlament fiind astfel distribuite, în mod excepţional - şi anume în condiţiile prevăzute de art.59, alin.2 din Constituţie - aceştia pot fi şi **desemnaţi**. În acest sens, în textul amintit se prevede: "organizaţiile cetăţenilor aparţinând minorităţilor naţionale, care nu întrunesc în alegeri numărul de voturi pentru a fi reprezentate în Parlament, au dreptul la câte un loc de deputat, în condiţiile legii electorale". Deci Constituţia permite reprezentarea distinctă în Camera Deputaţilor a organizaţiilor cetăţenilor aparţinând minorităţilor naţionale care nu au obţinut măcar un mandat prin scrutin. Este o soluţie legislativă care asigură participarea la guvernare a cetăţenilor care aparţin minorităţilor naţionale şi care nu reuşesc prin alegeri să obţină un mandat de deputat. Dar, cetăţenii unei minorităţi naţionale pot fi reprezentaţi numai de către o singură organizaţie, potrivit detaliilor stabilite de Legea nr.68/1992[103].

---

competenţa legiuitorului ordinar. Simpla referire la "principiul reprezentării proporţionale" împiedică legislatorul să opteze pentru unul din celelalte două sisteme: majoritar sau mixt. (Vezi şi A. **Pantelis**, op.cit., p.17)

[102] Repartizarea şi atribuirea mandatelor de deputat sau senator se realizează în două etape: la nivelul fiecărei circumscripţii electorale şi la nivel de ţară, potrivit art.66, alin.4, 5 si 6 din Legea 68/1992.

[103] În art.4 al acestei legi se prevede: (1) Organizaţiile cetăţenilor aparţinând unei minorităţi naţionale, legal constituite, care nu au obţinut în alegeri cel puţin un mandat de deputat ori de senator, au dreptul împreună, ... la un mandat de deputat, dacă au obţinut, pe întreaga ţară, un număr de voturi egal cu cel puţin 5% din numărul mediu de voturi valabil exprimate pe ţară pentru alegerea unui deputat.

(2) Organizaţiile cetăţenilor aparţinând minorităţilor naţionale care participă la alegeri sunt echivalente juridic, în ce priveşte operaţiunile electorale, cu partidele politice.

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Votul este instrumentul juridic al investiturii cu prerogativele legale a membrilor celor două Camere ale Parlamentului.

Dobândirea si exercitarea dreptului de vot sunt condiționate - potrivit art.34 din Constituția României - de îndeplinirea câtorva **exigențe**: 1) Acest drept este prevăzut numai pentru cetățenii români, fiind un drept subiectiv exclusiv politic; 2) Vârsta de la care o persoană are capacitatea de a alege este cea de 18 ani - împliniți, în conformitate cu cerințele Legii nr.68/1992, până în ziua alegerilor[104]; 3) Persoana respectivă trebuie să aibă aptitudini intelectuale, adică discernământul necesar pentru a aprecia semnificația votului şi importanța exercitării acestui drept atât pentru societate cât şi pentru sine; ca urmare nu au drept de vot debilii şi alienații mintali puşi sub interdicție judecătorească; 4) Persoana trebuie să aibă aptitudini morale, adică să nu fi fost condamnată prin hotărâre judecătorească definitivă la pierderea drepturilor electorale.

---

(3) Beneficiază de prevederile alin. (1) şi organizațiile cetățenilor aparținând minorităților naționale care au participat la alegeri pe lista comună a acestor organizații; în acest caz, dacă nici un candidat de pe lista comună nu a fost ales, se va atribui pentru toate organizațiile care au propus lista un mandat de deputat, cu respectarea prevederilor alin.(1).

(4) Prevederile alin.(3) nu se aplică organizației cetățenilor aparținând minorităților naționale care a participat la alegeri pe listă comună cu un partid sau altă formațiune politică ori atât pe liste comune, potrivit alin.(3), cât şi pe listele exclusiv proprii.

(5) Mandatul de deputat atribuit potrivit alin.(1) sau (3) se acordă peste numărul total de deputați rezultat din norma de reprezentare."

[104] La noi vârsta majoratului civil coincide cu vârsta la care se acordă dreptul de vot. În alte state, aceasta din urmă este superioară, precum în Austria, Suedia (19 ani), Elveția, Japonia, Norvegia (20 de ani), Turcia, Islanda (22 de ani) etc.

De asemenea, trebuie precizat că în unele state vârsta la care se acordă drept de vot pentru Senat (acolo unde există) este mai mare decât pentru cealaltă Cameră.

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Dreptul de a fi ales este condiționat, în principiu, de aceleași exigențe pentru ambele Camere ale Parlamentului, cu o singură excepție referitoare la vârstă. Astfel, potrivit art.35 combinat cu art.16, alin.3, au dreptul de a fi aleşi cetățenii români cu drept de vot care au o singură cetățenie şi domiciliul în țară, dacă nu le este interzisă asocierea în partide politice, potrivit art.37[105]. Candidatul trebuie să fi împlinit, până în ziua alegerilor inclusiv, vârsta de cel puțin 23 ani, pentru a fi ales în Camera Deputaților şi vârsta de cel puțin 35 de ani pentru a fi ales în Senat[106].

Secțiunea II.
Alegerile

1. **Listele electorale**. Exercitarea dreptului de vot se face potrivit unor norme legale, toate drepturile electorale - cele principale şi cele accesorii - fiind orientate în scopul constituirii legale a autorității legislative a țării şi exprimării voinței reale a celor chemați la urne.

Fiecare cetățean cu drept de vot este înscris într-o listă electorală. Există două categorii de liste electorale: 1. permanente şi 2. speciale.

Listele permanente se întocmesc pe localități de către primarii lor şi cuprind pe toți cetățenii cu drept de vot care locuiesc aici. Ele se actualizează în fiecare an, fiind radiate persoanele care şi-au pierdut cetățenia română sau care au fost decăzute din drepturile politice, precum

---

[105] Nu pot face parte din partide politice, potrivit prevederilor acestui articol, judecătorii Curții Constituționale, avocații poporului, magistrații, membrii activi ai armatei, polițiştii şi alte categorii de funcționari publici stabilite prin lege organică.

[106] În alte state, vârsta minimă pentru a fi candidat este diferită. Ea variază între 18 şi 40 de ani, fiind de multe ori ridicată pentru candidații la Camera Superioară. (Vezi Les parlements dans le monde, Recueil de données comparatives, 2ème éd., vol. I, Bruylant, Bruxelles, 1986, Tableau 2 A.)

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

şi cele decedate. Odată cu schimbarea domiciliului se face înscrierea în lista localităţii respective.

Listele electorale speciale se întocmesc pentru cei ce votează în condiţiile prevăzute de art.19 şi 20 din Legea nr.68/1992, care se referă la militari, la studenţii de la cursurile de zi, la elevii cu drept de vot, la cei aflaţi în străinătate etc.

Fiecare alegător este înscris într-o singură listă, avînd dreptul, în cazul omisiunilor, înscrierilor greşite, erorilor etc., a face întâmpinări şi contestaţii (art.12, alin.1 şi 2).

Listele electorale constituie proba unora din operaţiunile electorale: a) pe baza lor se stabileşte numărul de alegători; b) pe baza lor se calculează numărul celor ce au participat la vot şi deci procentul absenteismului; c) pe baza listelor electorale se realizează controlul participării la vot pentru a se preveni votul plural.

2. **Cărţile de alegător** sunt prevăzute de art.14-17 din Legea 68/1992, în care se stabileşte regula exercitării dreptului de vot pe baza cărţii de alegător, pentru cetăţenii români aflaţi în ţară. Un alegător nu poate primi decât o carte de alegător. Cărţile de alegător sunt permanente, valabile pentru toate consultările electorale cu caracter naţional, potrivit numărului de scrutine prevăzute în cuprinsul lor, şi se eliberează alegătorilor înscrişi în listele electorale permanente ale localităţii în care domiciliază. Ele se întocmesc de către primarii localităţilor rurale şi urbane şi în cazul erorilor legate de întocmirea şi eliberarea cărţilor de alegător se pot face întâmpinări şi contestaţii, pentru apărarea drepturilor şi a intereselor legitime cărora le-au dat expresie noile reglementări privind alegerile.

3. **Circumscripţiile de votare** reprezintă delimitările geografice ale corpului electoral, la noi corespunzător unităţilor administrativ-teritoriale judeţene, respectiv municipiului Bucureşti. **Numărul deputaţilor şi al senatorilor** ce vor fi aleşi se determină prin raportarea

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

numărului de locuitori ai fiecărei circumscripții electorale la normele de reprezentare stabilite potrivit legii[107], la care se adaugă un loc de deputat sau de senator pentru ceea ce depăşeşte jumatatea normei de reprezentare, fără ca numărul deputaților să fie mai mic de 2. De asemenea, se adaugă deputații desemnați potrivit art.4 din Legea nr.68/1992, de către organizațiile cetățenilor aparținând minorităților naționale. Astfel, Adunarea Deputaților rezultată din scrutinul de la 27 septembrie 1992 a cuprins 328 deputați aleşi, 13 deputați desemnați, iar Senatul ales la aceeaşi dată a cuprins 143 de senatori. Adunarea Deputaților formată pe baza alegerilor din noiembrie 1996 cuprinde 324 deputați şi 15 reprezentanți ai minorităților naționale, iar Senatul este format din 143 de membri (senatori).

4. **Secțiile de votare** se organizează în comune, oraşe şi municipii, în general în raport de numărul locuitorilor. Dar, ele pot fi constituite şi după alte criterii, precum distanța până la locul secțiilor de votare, situația specială a unor categorii de alegători - studenți, elevi, militari etc., persoane

---

[107] Norma de reprezentare pentru alegerea Camerei Deputaților este de un deputat la 70.000 locuitori, iar pentru alegerea Senatului este de un senator la 160.000 locuitori, conform art.3, alin.2 şi 3 din Legea pentru alegerea Camerei Deputaților şi Senatului. (Legea nr. 68/1992)

Comisia de redactare a proiectului de Constituție a propus ca numărul deputaților şi al senatorilor să fie înscris în Constituție, într-o primă variantă optându-se pentru un număr de 260 deputați şi 130 senatori. Unii membri ai Constituantei au propus fie fixarea unui număr minim şi a unui număr maxim de deputați şi senatori, fie determinarea numărului acestora prin raportare, înainte de alegeri, la 100.000 de locuitori pentru un deputat şi 300.000 locuitori pentru un senator. S-a pornit, în toate aceste amendamente, de la ideea **reducerii numărului** parlamentarilor în raport cu cel al Adunării Constituante şi de la ideea de a ne apropia de nivelul normei de reprezentare practicate în țări cu o populație aproximativ egală cu cea a României, ceea ce are drept consecință reducerea costurilor vieții parlamentare.

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

aflate în călătorii, invalizi, bătrâni, persoane ce lucrează pe lângă misiunile diplomatice şi consulare din străinătate etc.

Delimitarea secţiilor se face, potrivit regulilor înscrise în legea electorală, de către consiliile locale ale comunelor, oraşelor, municipiilor şi subdiviziunilor administrativ-teritoriale ale municipiilor, iar numerotarea se face de către prefecţi (art.22, alin.1 şi 3).

5. **Birourile electorale** se organizează, potrivit art. 23 al Legii nr. 68/1992, în scopul bunei desfăşurări a operaţiunilor electorale[108]. Biroul Electoral Central, birourile electorale de circumscripţie şi birourile electorale ale secţiilor de votare sunt constituite din **magistraţi** (la nivel de secţie fiind admişi în general juriştii, şi nu neapărat magistraţii) şi **reprezentanţi ai partidelor**, formaţiunilor politice şi coaliţiilor acestora care participă la alegeri.

Biroul Electoral Central veghează la actualizarea listelor electorale, urmăreşte aplicarea dispoziţiilor legale privitoare la alegeri în întreaga ţară, rezolvă unele întâmpinări prevăzute de lege, primeşte de la birourile electorale de circumscripţie procesele-verbale cuprinzând numărul de voturi valabil exprimate pentru fiecare listă de candidaţi şi constată dacă există partide care nu au întrunit minimum 3% din voturile exprimate în mod valabil pe întreaga ţară, verifică şi înregistrează rezultatul alegerilor, însumează pe ţară voturile neutilizate pentru fiecare partid care îndeplineşte condiţia de a avea 3% din voturile exprimate în întreaga ţară şi asigură repartizarea mandatelor ce se cuvin pe circumscripţii electorale, atestă atribuirea unui mandat de deputat în condiţiile prevăzute de art.4 şi eliberează certificatul doveditor al deputatului desemnat astfel. În sfârşit, îndeplineşte şi alte atribuţii potrivit legii, precum cele prevăzute de art. 168, alin. 1, referitoare la rezolvarea unor întâmpinări şi contestaţii.

---

[108] Aceste forme organizaţionale sunt **comisii independente de puterea executivă**, aşa cum preciza prof. T. **Drăganu** (Drept constituţional şi instituţii politice. Tratat elementar, vol. II, Lumina Lex, Bucureşti, 1998, p. 41).

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Birourile electorale de circumscripție înregistrează candidaturile depuse în circumscripția respectivă, face publicațiile și afișările prevăzute de lege, rezolvă întâmpinări și contestații, date de lege în competența lor, distribuie birourilor electorale ale secțiilor de votare buletinele de vot, ștampila de control și ștampila cu mențiunea "votat", totalizează rezultatul alegerilor de la secțiile de votare și, în conformitate cu cerințele prevăzute în art. 27, lit. "g", eliberează certificatul doveditor senatorilor si deputaților aleși, înaintează Biroului Electoral Central procesele verbale referitoare la rezultatul alegerilor, precum și întâmpinările, contestațiile și procesele-verbale primite de la secțiile de votare.

Birourile electorale ale secțiilor de votare conduc operațiunile de votare, numără voturile, consemnează rezultatele, rezolvă întâmpinările referitoare la propria activitate, înaintează birourilor electorale de circumscripție procesele-verbale cuprinzând rezultatele votării și predau judecătoriei locale, cu proces-verbal, buletinele de vot întrebuințate și necontestate, cele anulate, ștampilele etc.

6. **Candidaturile**. *Propunerile* de candidați *se fac* pe circumscripții electorale, în condițiile prevăzute de lege, *de către partidele și formațiunile politice care participă la alegeri.* De asemenea, *legea prevede și participarea candidaților independenți,* pe baza listei de susținători[109]. Nu pot candida persoanele care nu întrunesc condițiile

---

[109] În acest sens, în art. 5, alin. 5 din Legea nr. 68/1992 se prevede: „Candidatul independent poate participa la alegeri numai individual și dacă este susținut de cel puțin 0,5% din numărul total al alegătorilor înscriși în listele permanente ale localităților situate în circumscripția electorală în care candidează. Nu se admit candidaturi independente pe listele de candidați depuse de partide și nici liste de candidați independenți."

Sistemul prezentărilor individuale se întemeiază pe ideea că, din moment ce legea recunoaște unui cetățean dreptul de a fi ales, este logic ca el să îl poată exercita după libera sa apreciere, fără să fie necesar să aibă concursul unor partide politice sau altor grupări. Dar, așa cum preciza prof. T. Drăganu, în practică acest

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

prevăzute de art.35 din Constituția României. Unii conducători ai administrației locale prevăzuți de art.34, alin.2 din legea electorală (prefecți, subprefecți etc.) nu pot candida în circumscripțiile în care şi-au exercitat funcția în ultimele 6 luni. Birourile electorale de circumscripție examinează respectarea condițiilor legale pentru ca o persoană să poată candida şi înregistrează candidaturile. Candidaturile pot fi contestate în condițiile şi în termenele prevăzute de lege (art.36).

7. **Campania electorală** începe în momentul aducerii la cunoştință publică a datei alegerilor şi se încheie cu 2 zile înainte de ziua votării. Ea prezintă o deosebită importanță atât pentru partide, pentru formațiunile politice aflate în competiție, cât şi pentru electorat. Este etapa în care sunt prezentate programele guvernamentale, sunt cristalizate opțiunile corpului electoral, sunt evaluate critic rezultatele guvernării precedente şi sunt apreciate promisiunile partidelor ce urmează să propună candidați. În perioada campaniei electorale sunt valorificate drepturile politice constituționale, în special libertatea conştiinței, libertatea de exprimare, dreptul la informație, libertatea întrunirilor, dreptul de asociere etc. Toate organizațiile sociale, toți cetățenii trebuie ca în această perioadă să aibă dreptul de a-şi exprima opiniile, în mod liber şi fără nici o discriminare. Legea stabileşte o serie de obligații pentru primari în sensul asigurării condițiilor de exercitare a acestor drepturi, precum stabilirea locurilor pentru afişaj în mod egal, fără discriminare tuturor partidelor, accesul la serviciile publice de radio şi televiziune etc. Partidele pot primi, prin lege specială, şi o subvenție de la bugetul de stat. Este interzisă subvenționarea campaniei electorale de către persoanele fizice sau juridice din străinătate. Se interzice subvenționarea campaniei electorale a unui partid de către o

---

sistem este greu de realizat. Este şi motivul pentru care, în unele țări se interzice orice prezentare individuală a candidatului, precum în Germania federală, în cazul listelor pe țările membre, în Austria, Brazilia etc. (T. **Drăganu**, op.cit., vol. II, p. 45)

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

autoritate publică, instituție publică, regie autonomă sau societate cu capital integral sau majoritar de stat (art. 45 al Legii nr. 68/1992).

8. **Desfășurarea votării** are loc potrivit dispozițiilor cuprinse în Capitolul VIII al Legii 68/1992. Regulile stabilite au ca scop crearea condițiilor pentru exprimarea liberă a opțiunilor politice, prevenirea unor abuzuri, a unor ilegalități, crearea unor suspiciuni sau a unor situații ambigue. Pentru încălcarea drepturilor sau a intereselor legitime strâns legate de operațiunile de votare legea prevede posibilitatea pentru cetățeni de a face întâmpinări și contestații și obligația organelor competente de a le rezolva în termene precis stabilite. Tot în scopul desfășurării corecte și legale a alegerilor, legea stabilește o serie de contravenții pentru unele fapte, - precum înscrierea unei persoane în mai multe liste, distrugerea listelor electorale etc., și incriminează altele ca infracțiuni, precum împiedicarea liberului exercițiu al dreptului de a alege sau de a fi ales, violarea secretului votului, promisiunea, oferirea sau darea de bani ori de alte foloase în scopul determinării alegătorului să voteze, atacul prin orice mijloace asupra localului secției de votare, furtul urnei sau al documentelor electorale etc.

Secțiunea III.

Întrunirea Camerelor nou alese și constituirea lor legală

Așa cum reiese din cele arătate anterior, repartizarea și atribuirea mandatelor de deputat și de senator se face în două etape: la nivelul fiecărei circumscripții electorale și la nivel de țară (art.66, alin.3). Biroul Electoral Central încheie, separat, câte un proces-verbal pentru Camera Deputaților și Senat privind toate operațiunile electorale, centralizarea voturilor, constatarea rezultatului alegerilor și atribuirea mandatelor. Procesele-

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

verbale se înaintează Camerelor în vederea validării alegerilor[110]. Biroul Electoral Central trebuie să publice rezultatul acestora în presă şi în Monitorul Oficial al României în termen util, pentru respectarea prevederilor articolului 60, alin.3 din Constituţie, potrivit cărora "Parlamentul nou ales se întruneşte la convocarea Preşedintelui României, în cel mult 20 de zile de la alegeri". Deci, **"întrunirea legală a Camerelor are loc pe data stabilită în actul de convocare, emis de Preşedintele României**. Clarificarea aceasta prezintă importanţă pentru a putea determina, pe de o parte, **momentul exact când parlamentarii intră în exerciţiul mandatului"** (art.67, alin.1) şi, pe de altă parte, data până la care poate fi prelungit mandatul Camerelor în funcţiune la data alegerilor (art.60, alin.4).

Dar **exerciţiul mandatului** deputaţilor nou aleşi **este condiţionat de validarea lui**; mandatul deputatului nu este deplin decât în urma validării sale. Această operaţiune nu este reglementată de Constituţie, ci de regulamentele Camerelor. Astfel, în regulamentele ambelor Camere întâlnim regula potrivit căreia **o Cameră este legal constituită după validarea a două treimi din mandatele de deputat sau senator**, după caz. Deci, până la validarea a două treimi din mandate, cel ales este parlamentar sub rezerva validării mandatului. Titlul juridic de ales este dobândit odată cu proclamarea rezultatelor definitive ale alegerilor. Este şi motivul pentru care art.184 al Regulamentului Camerei Deputaţilor stabileşte că "dupa validarea mandatelor, deputaţilor li se eliberează legitimaţia de membru al Camerei Deputaţilor...".

---

[110] În unele state, validarea alegerilor parlamentare nu este încredinţată Camerelor ci altor organe. Astfel, de exemplu, în Noua Zeelandă această competenţă revine autorităţilor judiciare (Les parlements dans le monde, vol. I, p. 51), în Germania Tribunalului Constituţional, în Franţa Consiliului Constituţional etc.

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Capitolul III

Mandatul parlamentar

Secțiunea I.

Natura juridică și durata mandatului parlamentar

În dreptul privat mandatul constituie un contract în baza căruia o persoană (mandatar) se obligă să îndeplinească un act ori să efectueze o activitate pe seama unei alte persoane de la care a primit însărcinarea (mandant)[*]. **În dreptul public, mandatul semnifică o funcție publică** cu care titularul este investit prin alegeri, drepturile și obligațiile acestuia fiind stabilite de lege. În virtutea acestei funcții publice fiecare pralamentar, reprezentant al națiunii (al întregului popor) concură la exercitarea suveranității naționale[111].

În sistemul nostru constituțional s-a optat pentru ***mandatul reprezentativ***. În acest sens, în **art.66** din Constituție se statuează: "(1) În exercitarea mandatului deputații și senatorii sunt în serviciul poporului. (2) Orice mandat imperativ este nul".

Fiecare parlamentar reprezintă națiunea, poporul în întregul său, și nu numai pe cei ce l-au ales. El nu poate fi revocat de aceștia, după cum alegătorii dintr-o circumscripție electorală nu pot impune deputatului ales ce decizii să ia în exercitarea mandatului său, cum sau ce trebuie să voteze. Deoarece fiecare parlamentar reprezintă națiunea în întregul ei, mandatul parlamentar are o natură juridică specifică, neconfundându-se cu cel de drept civil. Spre deosebire de acesta, **mandatul parlamentar nu ia naștere printr-un contract, este independent și irevocabil.**

---

[*] Vezi art. 1532 Cod civil.

[111] Vezi Pierre **Avril** și Jean **Gicquel**. Lexique. Droit constitutionnel. PUF. Paris. 1986. p.84.

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Durata mandatului parlamentar este prevăzută de Constituție. În acest sens, în **art.60, alin.1** se precizează: "Camera Deputaților şi Senatul sunt alese pentru un mandat de 4 ani care poate fi prelungit, prin lege organică, în caz de război sau de catastrofă". De asemenea, poate fi prelungit prin aplicarea prevederilor **art.93, alin.2** care se referă la situația instituirii stării de asediu sau stării de urgență de către Preşedintele României, caz în care Parlamentul se convoacă de drept în sesiune si "funcționează pe toată durata acestora", durată care, practic, poate depăşi "cei 4 ani" prevăzuți de **art.60, alin.1.** O situație similară - de depăşire a duratei de 4 ani - poate interveni şi atunci când întrunirea legală a noului Parlament se realizează ulterior împlinirii celor 4 ani, vechiul Parlament prelungindu-şi mandatul, conform **art.60, alin.4**[112]. Soluția prevăzută de acest text este însă criticabilă, având în vedere, pe de o parte, situația de inegalitate ce se crează între virtualii candidați la alegere, unii parlamentari, alții simpli cetățeni. Scopul urmărit prin reglementare - asigurarea continuității exercitării funcțiilor parlamentare - a făcut ca propunerea comisiei pentru elaborarea proiectului de Constituție de a se crea o "delegație temporară" (un fel de miniparlament) să fie respinsă. Pe de altă parte, aceeaşi soluție legislativă de care vorbim prezintă inconvenientul că o anume perioadă există două categorii de parlamentari: cei al căror mandat a fost prelungit şi cei aleşi care nu-şi pot exercita încă mandatul pentru că nu s-a întrunit încă legal Camera din care fac parte.

În ceea ce priveşte **începutul mandatului parlamentar**, amintim că "momentul" este stabilit de **art.67, alin.1** unde se prevede că "Deputații şi senatorii **intră în exercițiul mandatului la data întrunirii legale a Camerei din care fac parte**, sub condiția validării" (s.n.), întrunire care se realizează la data stabilită prin actul de convocare emis de Preşedintele

---

[112] În art.60, alin.4 se prevede că "Mandatul Camerelor se prelungeşte până la întrunirea legală a noului Parlament. În această perioadă nu poate fi revizuită Constituția şi nu pot fi adoptate, modificate sau abrogate legi organice".

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

României.[113]. Dar, în perioada cuprinsă între momentul întrunirii legale a Camerelor şi momentul constituirii lor legale, exercițiul mandatului este limitat "la alcătuirea grupurilor parlamentare, a comisiei de validare şi la validarea a cel puțin două treimi din mandate"[114].

Încetarea mandatului este prevăzută de Constituție în **art.67, alin.2**. Calitatea de deputat sau de senator încetează la data întrunirii legale a Camerelor nou alese sau în caz de demisie, de pierdere a drepturilor electorale, de incompatibilitate ori de deces[115].

Mandatul încetează fie pentru toți parlamentarii deodată, deci "în colectiv", **la data întrunirii legale a noilor Camere** sau la data dizolvării, fie pentru fiecare parlamentar în parte (prin deces, prin demisie sau de drept). În cel de-al doilea caz, încetarea poate fi: 1) voluntară sau 2) de drept. Cea voluntară poate fi: a) expresă sau b) tacită. **Prima are loc prin demisie**. Dacă parlamentarul îşi manifestă voința în acest sens înaintând o cerere scrisă preşedintelui Camerei, acesta, în şedință publică, îl întreabă dacă stăruie în voința sa, iar dacă stăruie sau nu se prezintă la şedință se

---

[113] Potrivit art.66, alin.8 din Legea 68/1992, biroul electoral de circumscripție eliberează **certificatul doveditor al alegerii** deputaților şi senatorilor cărora li s-au atribuit mandate, în termen de 24 de ore de la încheierea fiecărei operațiuni de atribuire. **Odată cu eliberarea certificatului, cel ales intră în posesia mandatului, însă exercițiul acestuia începe la data întrunirii legale a Camerei (sub condiția validării).** Am spune că funcția publică "**este obținută** - într-un anume sens - **odată cu eliberarea certificatului doveditor** (sau chiar anterior, odată cu "repartizarea" mandatelor pentru fiecare listă (potrivit art. 66, alin. 4 si art. 66, alin. 5), **dar că ea poate fi exercitată numai de la data întrunirii legale a Camerei.**

[114] Vezi M.**Constantinescu**, I.**Muraru**, op.cit., p.76.

[115] În acelasi sens, art.191 din Regulamentul Camerei Deputaților prevede: "Calitatea de deputat încetează la data întrunirii legale a Camerei nou alese sau în caz de demisie, de pierderea drepturilor electorale, de incompatibilitate ori de deces".

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

declară locul vacant. Demisia, fiind o manifestare unilaterală de voință, nu este supusă nici unei condiții. **Încetarea voluntară tacită** a mandatului are loc prin faptul că parlamentarul acceptă o funcție incompatibilă cu calitatea de parlamentar. **Forma individuală de încetare de drept a mandatului** poate fi: 1) **obiectivă** (cum este în cazul decesului sau punerii sub interdicție judecătorească) sau 2) **subiectivă** (cum este cazul în care se descoperă, ulterior validării mandatului, o hotărâre judecătorească privind pierderea drepturilor electorale, dacă efectele hotărârii cuprind și perioada mandatului)[116].

În legătură cu încetarea mandatului parlamentar, **ne punem întrebarea dacă nu era necesară o extindere a cazurilor de încetare, prevăzându-se și imposibilitatea definitivă de exercitare a funcției.** O astfel de soluție s-ar impune deoarece, într-o situație de acest gen, mai ales dacă imposibilitatea a intervenit la începutul mandatului, Camera respectivă este nevoită să lucreze fără aportul tuturor membrilor săi[117].

Secțiunea II.
Drepturile și îndatoririle parlamentarilor

Drepturile și îndatoririle parlamentarilor sunt prevăzute de Constituție, de regulamentele Camerelor si de Regulamentul ședințelor comune ale Camerei Deputaților și Senatului[118]. O parte din aceste drepturi nu pot fi exercitate decât în colectiv, altele pot fi exercitate doar individual.

---

[116] I. **Deleanu**, op.cit., p.146.

[117] Soluția la care s-a recurs la noi la 7 martie 1995, atunci când senatorul Vasile Vetișan a prezentat Senatului cererea de demisie a senatorului Ioan Alexandru (ce suferise un grav accident cerebral), este criticabilă. După părerea noastră , demisia, ce este un fapt personal al celui ce vrea să pună capăt mandatului său, nu poate fi solicitată prin procură acordată de familia acestuia.

[118] *Regulamentul Camerei Deputaților* a fost aprobat prin Hotărîrea Camerei Deputaților nr. 8 din 24 februarie 1994, publicată în Monitorul Oficial al

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Dintre drepturile parlamentarului ce pot fi exercitate individual amintim, cu titlu de exemplu, dreptul de a lua cuvântul, de a aduce amendamente la un proiect de lege sau la o propunere legislativă, de a propune votul deschis sau secret, dreptul de a vota în toate cazurile în care potrivit legii "deciziile" Camerei numai astfel pot fi luate, dreptul de a adresa întrebări Guvernului, miniştrilor sau altor conducători ai administraţiei publice centrale, dreptul de a cere informaţii din partea administraţiei publice, dreptul de a se adresa cu petiţii Camerei Deputaţilor sau Senatului, după caz, dreptul de a face parte din comisiile parlamentare şi a participa la lucrările acestora, dreptul de a fi ales în conducerea grupului parlamentar, a comisiei din care face parte, în conducerea Camerei etc.

Dintre drepturile parlamentarului ce pot fi exercitate în colectiv dăm ca exemplu următoarele: dreptul de a propune suspendarea din funcţie a Preşedintelui României, de a propune o moţiune de cenzură prin care se angajează răspunderea politică a Guvernului, dreptul de a face propuneri (împreună cu ceilalţi membri ai grupului parlamentar) pentru

---

României, partea I, nr. 50 din 25 februarie 1994. A fost modificat apoi, în urma declarării neconstituţionalităţii unor prevederi de către Curtea Constituţională, prin Hotărârea Camerei Deputaţilor nr. 18 din 30 mai 1995 şi **republicat în M.O. nr. 112 din 2 iunie 1995. A fost din nou republicat în M.O. nr. 53 din 14 martie 1996.**

Regulamentul Senatului a fost aprobat prin Hotărârea Senatului nr. 16 din 30 iunie 1993, publicată în Monitorul Oficial al României, partea I, nr. 178 din 27 iulie 1993. A fost modificat şi completat prin Hotărârea Senatului nr. 11 din 29 martie 1994, publicată în M.O. nr. 87 din 4 aprilie 1994 şi prin Hotărârea Senatului nr. 4, publicată în M.O., nr. 29 din 21 februarie 1997.

Regulamentul şedinţelor comune ale Camerei Deputaţilor şi Senatului a fost aprobat prin Hotărârea Parlamentului României nr. 4 din 3 martie 1992, publicată în Monitorul Oficial al României, partea I, nr. 34 din martie 1992. A fost modificat prin Hotărârea nr. 13 din 29 iunie 1995, publicată în M.O. nr. 136 din 30 iunie 1995.

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

alegerea preşedintelui Camerei, pentru modificarea ordinii de zi, pentru ca şedinţa să se desfăşoare în secret etc.

O altă distincţie se poate face între 1) **drepturile politice** ale parlamentarului, adică cele prin exercitarea cărora se realizează politica promovată de parlamentari şi 2) **drepturile patrimoniale**, adică acelea care "se referă la consecinţele patrimoniale ale mandatului reprezentativ", făcând parte din "strategia măsurilor de protecţie a mandatului parlamentar, întrucât sunt destinate să asigure independenţa patrimonială a parlamentarilor"[119].

Printre îndatoriri, cele mai importante sunt cele privind participarea la lucrările Camerei, la lucrările comisiilor din care fac parte, la desfăşurarea activităţilor pe care le implică mandatul de deputat în circumscripţia electorală în care este ales etc.

Consacrarea şi garantarea drepturilor parlamentarilor are drept efect apărarea prestigiului autorităţii legislative, a Parlamentului, printre misiunile căruia se enumeră şi aceea de apărare şi promovare a drepturilor omului, a libertăţilor lui fundamentale[120].

Secţiunea III.
Protecţia mandatului parlamentarilor

§I. Incompatibilităţi

Protecţia mandatului parlamentar este determinată de rolul Parlamentului în exerciţiul puterii suverane. Dacă parlamentarii sunt aleşi de popor în vederea exercitării suveranităţii naţionale este firesc să fie protejaţi pentru a li se asigura condiţiile necesare îndeplinirii mandatului.

---

[119] Vezi M.**Constantinescu** şi I.**Muraru**, op.cit., p.77.

[120] Tocmai în acest scop s-a constituit Comitetul special pentru examinarea încălcărilor drepturilor parlamentarilor.

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Statutul parlamentarilor are ca scop asigurarea independenței lor contra oricărei presiuni exterioare, indiferent de unde vine. În principiu, la noi parlamentarii sunt protejați chiar împotriva presiunilor electoratului, pentru că, în virtutea art.66, alin.2 "orice mandat imperativ este nul". La fel, deputații și senatorii sunt protejați și contra partidului care i-a propulsat. Dar cea mai eficientă protecție este cea împotriva presiunilor Guvernului[121]. Buna funcționare a sistemului constituțional impune ca parlamentarii să fie protejați contra tuturor presiunilor din afară. Doctrina juridică explică, iar legislația consacră un sistem de protecție care cuprinde: incompatibilitățile, imunitățile parlamentare, indemnizațiile și regimul disciplinar propriu. Aici mai trebuie adăugate și regulile de "transparență financiară"[122].

Independența parlamentarului implică unele **incompatibilități.** Cumulul de funcții are efecte defavorabile atât pe planul desfășurării si eficienței activității parlamentare, cât și pe planul independenței parlamentarului. În art.68 din Constituție se afirmă, în legătură cu această problemă: 1) Nimeni nu poate fi în același timp deputat și senator; 2) calitatea de deputat sau de senator este incompatibilă cu exercitarea oricărei funcții publice de autoritate[123], cu excepția celei de membru al Guvernului și 3) Alte incompatibilități se stabilesc prin lege organică. Reiese că mandatul este incompatibil atât cu exercitarea unor funcții publice elective cât și cu exercitarea unor funcții publice neelective[124].

---

[121] Vezi Benard **Chantebout**, Droit constitutionnel et science politique, Dixieme édit., Armand Colin, Paris, 1991, p.491.

[122] Vezi M.**Constantinescu**, I.**Muraru**, op.cit., p.89.

[123] Definiția "funcțiilor publice de autoritate" era dată în art.175 din Regulamentul Camerei Deputaților, text abrogat prin Hotărârea nr. 18 din 30 mai 1995. (M.O. nr, 111 din 2 iunie 1995)

[124] În dreptul parlamentar, în principiu, se admite **compatibilitatea mandatului cu funcțiile private**. Dar legile pot stabili anumite incompatibilități în

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Efectul incompatibilității îl constituie încetarea mandatului. Încetarea poate avea loc la cererea parlamentarului, prin depunerea demisiei, sau de drept, prin ivirea cauzei de incompatibilitate sancționată ca atare.

§II. Imunități

Imunitățile parlamentare constituie o protecție funcțională și personală care tinde să asigure exercitarea liberă a mandatului[125]. Ele au ca scop asigurarea independenței parlamentarului în exercitarea mandatului și punerea lui sub protecție față de acte sau fapte abuzive ale autorităților administrative, judiciare sau ale persoanelor fizice[126].

---

scopul evitării confundării intereselor personale cu cele ale națiunii, din necesitatea asigurării independenței parlamentarului.

[125] În doctrina franceză **imunitățile** sunt - într-o părere - "privilegii acordate parlamentarilor pentru a-i preveni (a-i feri) împotriva urmăririi angajate în mod deliberat de către putere sau de către grupuri în scopul de a-i intimida, de a face presiune asupra lor". (Vezi: Charles **Debbach**, Jacques **Bourdon**, Jean-Marie **Pontier** și Jean-Claude **Ricci**, Droit constitutionnel et institutions politiques, 3e édition augmentée et corrigée, Economica, Paris, 1990, p.824. Vezi și Claude **Leclerq**, op.cit., p.662 și Pierre **Avril**, Jean **Gicquel**, Lexique, Droit constitutionnel, p. 65)

[126] Punerea parlamentarului sub protecție s-a realizat și pe alte căi. Astfel, de exemplu, **în Regulamentul Camerei Deputaților se prevedea un spor de pedeapsă pentru infracțiunile contra autorității comise asupra deputaților.** În acest sens art. 171 prevedea: În timpul mandatului, deputatul se află în exercițiul autorității publice.

Orice faptă prin care se aduce atingere onoarei ori reputației unui deputat, precum și amenințarea sau actele de violență săvârșite împotriva acestora, în legătură cu activitatea pe care o desfăsoară, se pedepsește potrivit prevederilor Codului penal referitoare la infracțiunile contra autorității; la maximumul pedepselor prevăzute de lege se poate adăuga un spor de până la 3 ani închisoare.

Dispozițiile alineatului precedent se aplică și în cazul în care faptele respective sunt săvârșite împotriva soțului sau copiilor minori ai unui deputat, în scopul de a exercita presiuni ori de a influența deciziile acestuia din urmă, în îndeplinirea mandatului său. Protecția juridică prevăzută la alin.1 și 2 este

BUDAPEST CENTRAL EUROPEAN UNIVERSITY LIBRARY

În acest sens, în Regulamentul Senatului se precizează: "Imunitatea parlamentară are ca scop protejarea senatorilor împotriva urmăririlor judiciare şi garantarea libertăţii de gândire şi acţiune a acestora".

Potrivit reglementărilor constituţionale distingem **două categorii de imunităţi**: 1) **"independenţa opiniilor"** (art.70), adică faptul de a nu răspunde (de a nu putea fi tras la răspundere pentru voturile şi opiniile exprimate în exercitarea mandatului), şi, 2) **inviolabilităţile** (art.69)[127].

1. **Lipsa răspunderii juridice pentru voturile şi opiniile exprimate în exercitarea mandatului** ("independenţa opiniilor") previne declanşarea unei consecinţe nefavorabile parlamentarului în astfel de ocazii şi determinarea unui comportament liber, a unor manifestări de voinţă în conformitate cu convingerile şi ideile sale, sau cu interesul general, aşa cum îl înţelege, îl concepe. Imunitatea priveşte **toate actele sau faptele săvârşite de parlamentar în exercitarea mandatului său**, precum şi toate formele de răspundere juridică şi chiar politică, cu anumite limite. Deoarece imunitatea priveşte toate manifestările parlamentarului, s-a spus

---

asigurată şi după încetarea calităţii de deputat, dacă faptele respective au fost comise în legătură cu exerciţiul funcţiunii pe perioada mandatului.

Acest text a fost pe bună dreptate declarat neconstituţional de către Curtea Constituţională şi eliminat prin Hotărârea Camerei Deputaţilor nr. 18 din 30 mai 1995, având în vedere faptul că se încălca în mod vădit principiul legalităţii incriminării şi pedepsei şi, implicit, prevederile art.72(3) din Constituţie, potrivit cărora infracţiunile şi pedepsele trebuie reglementate prin lege organică. (Prin **lege**, deci, şi nu prin hotărâre a unei Camere a Parlamentului).

[127] **În limbajul tradiţional juridic, noţiunea de "imunităţi parlamentare" este utilizată pentru a desemna cumulativ două garanţii constituţionale rezervate parlamentarilor, şi anume: a) inviolabilitatea parlamentarilor şi b) lipsa răspunderii** (Vezi şi P. **Avril**, J. **Gicquel**, Lexique, Droit constitutionnel, p. 65). Abătându-se de la acest limbaj tradiţional, Constituţia din 1991 reglementează sub titlul marginal "Imunităţi parlamentare" al art.69 numai "inviolabilităţile parlamentare", în timp ce "lipsa răspunderii" este intitulată "independenţa opiniilor" (art. 70). Vezi Tudor **Drăganu**, op. cit., vol. II, p. 216.

că ea are caracter "absolut" şi este "**o imunitate de fond**"[128]. Lipsa răspunderii fiind perpetuă, nu încetează la sfârşitul mandatului. Acest lucru presupune, însă, două condiţii: 1) formele de manifestare ale parlamentarului să nu exceadă conţinutul specific al mandatului şi 2) manifestările lui să aibă o legătură directă cu conţinutul mandatului[129].

2. **Inviolabilităţile** sunt **imunităţi de procedură. Inviolabilitatea** vizează, ca şi libertatea opiniilor (lipsa răspunderii juridice) protejarea parlamentarului împotriva unor eventuale manopere ale puterii executive sau judecătoreşti, dar ea **prezintă nişte caracteristici specifice** care o delimitează de aceasta, şi anume: 1) **nu priveşte decât faptele săvârşite în afara mandatului său** (celelalte fiind protejate prin lipsa răspunderii); 2) **nu priveşte decât răspunderea penală sau cea contravenţională,** dacă (numai dacă) implică trimiterea în judecată sau aplicarea unei sancţiuni privative de libertate[130]; 3) **nu protejează pe parlamentar decât în timpul exercitării mandatului său**[131].

---

[128] Vezi Ion **Deleanu**, op. cit., vol. II, p. 148. Vezi şi Ch. **Debbasch** ş.a., op. cit., p. 824.

[129] Vorbind de "**iresponsabilitatea parlamentarului**", P.Pactet preciza că aceasta îi permite de a se exprima în toată libertatea. "**Iresponsabilitatea fiind perpetuă nu încetează la sfârşitul mandatului.** Ea se întinde asupra reproducerii discursurilor, ca şi asupra unei dări de seamă de bună credinţă făcută de jurnalişti. **Dar ea nu se întinde asupra oricărei activităţi politice a parlamentarului, care este responsabil** - sub rezerva inviolabilităţii - **de ceea ce poate spune, scrie sau face în afară de exercitarea mandatului său** şi în special atunci când este însărcinat cu o misiune de către guvern. (Pierre Pactet, Institutions politiques. Droit constitutionnel, 11e édition, MASSON, Droit Sciences Economiques, Paris, Milan, Barcelone, Bonn, 1992, p.415). (s.n.)

[130] M.**Constantinescu**, I.**Muraru**, op. cit., p. 98.

[131] Vezi P.**Pactet**, op.cit., p.415. Acesta, referindu-se la Franţa, precizează că parlamentarul nu este protejat decât "în timpul sesiunilor", în intervalul dintre sesiuni **arestarea sa fiind posibilă** (în sistemul constituţional francez), dar cu autorizarea biroului Adunării din care face parte.

În Constituția României se precizează în legătură cu inviolabilitățile: "(1) Deputatul sau senatorul nu poate fi reținut, arestat, percheziționat sau trimis în judecată penală ori contravențională fără încuviințarea Camerei din care face parte, după ascultarea sa. Competența de judecată aparține Curții Supreme de Justiție"[132]. Totuși deputatul (sau senatorul) poate fi reținut și supus percheziției în caz de infracțiune flagrantă (art.69, alin.2). În această situație, Ministrul justiției va informa neîntîrziat pe președintele Camerei asupra acestui fapt, Camera putînd încuviința reținerea sau, după caz, revocarea aceastei măsuri, atunci când constată că nu există temei pentru reținere[133].

Alături de obținerea încuviințării Camerei pentru reținerea, arestarea etc. a unui parlamentar, mai trebuiesc amintite **și alte modalități de protecție** a acestuia, precum cele ce reies din același art. 69 din

---

La noi parlamentarul este protejat pe tot timpul mandatului, și în perioada dintre sesiuni. Putem deduce acest lucru din **art.150** din Regulamentul Senatului în care se prevede că "Senatorul este considerat, **pe tot timpul mandatului său**, a fi în exercițiul funcțiunii" (s.n.).

[132] Din economia textului amintit, ca și a celor similare din regulamentele Camerelor (art.170 din Regulamentul Camerei Deputaților și art. 149 din Regulamentul Senatului), nu reiese însă **cum poate fi obținută încuviințarea Camerei când aceasta nu se află în sesiune**, mai ales că „ascultarea" deputatului este obligatorie.

[133] În legătură cu inviolabilitatea parlamentarilor, art. 176, alin. 6 din Regulamentul Camerei Deputaților prevede că **hotărârea de ridicare a imunității parlamentare** se adoptă cu majoritatea de **două treimi din numărul membrilor**, iar art.149, alin.8 din Regulamentul Senatului prevede că acesta decide asupra cererii de ridicare a imunității, cu majoritatea de **două treimi din numărul senatorilor prezenți**. **Dacă interpretăm aceste norme în lumina prevederilor Constituției** - respectiv a art.74, alin.2, în care se statuează că ***hotărârile se adoptă de fiecare Cameră cu votul majorității membrilor*** (cu condiția, evident, a întrunirii cvorumului) și articolele care prevăd cele trei excepții de la regula instituită în art.74, alin.2 (hotărârile privind acordarea încrederii Guvernului, adoptarea regulamentelor parlamentare și adoptarea motivării de cenzură) - **deducem cu ușurință că ele sunt neconstituționale**. (Pentru o critică strâns argumentată a acestor texte, vezi: Tudor **Drăganu**, op.cit., vol. II, p.218-220).

Constituție referitor la competența de a judeca faptele parlamentarilor ("numai Curtea Supremă este competentă să judece...") şi cele prevăzute în Regulamentele Camerelor referitoare la **organul** care poate decide ridicarea imunității (numai "plenul Camerei").

Dar, competența Camerei de a încuviința reținerea, arestarea etc. a parlamentarului nu trebuie să ne conducă la concluzia că aceasta are vreun rol în determinarea vinovăției lui. Camera nu are a se pronunța asupra calificării juridice sau a temeiniciei imputației, sarcini ce aparțin autorității judecătoreşti şi nu celei legiuitoare.

Şi, în sfârşit, o ultimă precizare: inviolabilitatea parlamentarului nu înlătură răspunderea acestuia, nu-l scoate "în afara legii", sau a efectelor ei, ci doar întârzie momentul urmăririi penale sau al altor acte procedurale (percheziție etc.). Este deci o măsură temporară. Dacă ar fi perpetuă, s-ar transforma într-un privilegiu. Deci **inviolabilitatea nu implică imunitatea**[134].

§III. Îndemnizațiile, avantajele şi serviciile puse la îndemâna parlamentarilor

În momentul alegerilor, fiecare parlamentar exercită - de regulă - anumite atribuții, potrivit unui contract de muncă. Pe timpul exercitării mandatului acesta se suspendă, cu excepția cazurilor în care, la cererea parlamentarului, biroul permanent al Camerei decide altfel. Având în vedere acest lucru, precum si faptul că este normal să fie plătit pentru munca depusă, parlamentarii sunt retribuiți pentru funcția publică pe care o prestează. Ei primesc o îndemnizație lunară, aşa cum prevede art.71 din Constituție, care este stabilită potrivit legii. Alte indemnități sunt: **diurna,**

---

[134] Vezi Ch.**Debbasch** ş.a, op.cit., p.824 şi Claude **Leclercq**, Droit constitutionnel et institutions politiques, septieme édition, LITEC. Paris, 1990, p. 661-662).

EDUMAS CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

pe perioada cât parlamentarul este prezent la lucrările în plen sau pe comisii, cazare gratuită pentru cei ce nu domiciliază în Bucureşti, diurne de deplasare în ţară şi în străinătate, gratuitatea transportului, rambursarea taxelor de poştă, telecomunicaţii interne, când activităţile respective au legătură cu exercitarea mandatului.

Îndemnizaţia parlamentară, avantajele şi serviciile aflate la îndemâna parlamentarilor au ca scop să-l pună pe ales la adăpost de nevoi şi, eventual, de tentaţii; "să-l pună la adăpost de nevoi", dar să nu-l ridice atât de mult deasupra acestora încât să facă din parlamentari adevăraţi privilegiaţi ai societăţii.

§IV. Regimul disciplinar propriu

Independenţa parlamentarului şi posibilităţile sale de acţiune în exercitarea mandatului ar fi afectate dacă alte organe decât cele ale Camerei din care face parte i-ar putea angaja şi decide răspunderea disciplinară. De aceea ambele regulamente stabilesc sancţiunile disciplinare aplicabile membrilor lor, precum şi procedura de sancţionare.

Sancţiunile pentru abaterile de la regulament sunt reglementate pentru senatori în art. 172-177[3] din Regulamentul Senatului, iar pentru deputaţi în art. 196-204 din Regulamentul Camerei Deputaţilor. Pentru ambele categorii de parlamentari se prevăd următoarele sancţiuni: a) avertismentul, b) chemarea la ordine, c) retragerea cuvântului, d) eliminarea (îndepartarea) din sala de şedinţe; e) interzicerea participării la lucrările Camerei pe o perioadă de 30 de zile, după caz, 15 zile calendaristice. Pentru deputaţi se prevede şi o altă sancţiune şi anume excluderea temporară (art. 196, lit."f" din Regulament). Sancţiunile se aplică, după caz, de preşedintele Camerei sau de către Cameră. La Senat se aplică de preşedintele de şedinţă sau, după caz, de preşedintele comisiei

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

senatoriale[135]. Pentru menținerea ordinii în ședințele comisiei, președinții acestora pot, deci, să aplice și ei "o parte" din sancțiunile prevăzute în regulamente. Pentru toate aceste sancțiuni se stabilește și procedura de sancționare. Astfel, de exemplu, pentru aplicarea ultimelor două sancțiuni prevăzute în art. 196 din Regulamentul Camerei Deputaților se instituie obligația trimiterii cazului la Comisia juridică de disciplină și imunități, care va trebui să prezinte un raport asupra cercetării efectuate.

§V. Transparența financiară

O problemă de mare actualitate este cea privind transparența financiară, atât a autorității legiuitoare - a titularilor ei - cât și a celorlalte autorități. Transparența financiară presupune evitarea utilizării demnităților și funcțiilor publice în scopuri personale, atitudine ce contravine atât regulilor de drept cât și regulilor de morală. Mandatul parlamentar trebuie exercitat pentru realizarea intereselor naționale, pentru eficiența acțiunilor statale în rezolvarea problemelor majore ale societății și nu pentru îmbogățirea frauduloasă a unora. Transparența financiară trebuie interpretată în două moduri, sau trebuie văzută ca îndeplinind un dublu rol: a) Protecția Parlamentului și a autorității statale în general împotriva unor parlamentari ce ar abuza de funcțiile lor, acționând prioritar sau numai pentru realizarea unor interese personale (adesea materiale) și 2) Protecția parlamentarilor, combaterea calomniilor la adresa lor, în special a celor ce vin de la adversarii lor politici. Din punct de vedere juridic ambele funcții se realizează prin **declararea** averilor parlamentarilor, atât la începutul mandatului cât și la sfârșitul acestuia.

---

[135] Vezi art. 174 din Regulament, așa cum a fost modificat prin Hot. Senatului nr. 11/1994 (M.O. nr. 87 din 4 aprilie 1994).

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Referitor la transparența financiară a deputaților trebuie amintit art.68, pct.3 din Legea pentru alegerea deputaților și senatorilor în care se prevede: "în vederea validării, deputații și senatorii vor depune președintelui de vârstă sau președintelui în funcție, după caz, **o declarație asupra averii pe care o posedă.** Declarația este confidențială și se predă cu o dovadă de depunere" (s.n.).

Capitolul IV

Structura, organizarea și funcționarea Parlamentului

Secțiunea I.

Structura Parlamentului

Structura Parlamentului este consacrată în art.58, alin.2 unde se prevede: "Parlamentul este alcătuit din Camera Deputaților și din Senat".

Adunarea Constituantă a avut de optat între un parlament unicameral și unul bicameral. De regulă, astăzi în lume, întâlnim frecvent organizarea bicamerală a legislativului în statele federale, potrivit regulii reprezentării statelor în una din Camere și reprezentării întregii națiuni în cealaltă. În statele unitare, din contră, adesea parlamentul este unicameral (precum în Grecia, Portugalia, Danemarca, Suedia, Luxemburg, Israel etc.), în multe din ele renunțarea la bicameralism fiind de dată relativ recentă[136]. În alte state, unde "Camera de sus" a pierdut progresiv din competențe, precum în Marea Britanie, se vorbește de "un bicameralism unicameral".

---

[136] În secolul XX țările scandinave - exceptând Norvegia - au abandonat bicameralismul. Noua Zeelandă s-a raliat unicameralismului în 1953.

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

În condițiile acestea, ne-am fi așteptat ca Adunarea Constituantă să opteze pentru unicameralism, "evoluând", deci, asemănător altor state. Totuși, alegerea a fost în favoarea structurii bicamerale.

S-a spus, pe bună dreptate, că unicameralismul este de preferat din mai multe puncte de vedere și anume: 1) Sub semnul unității suveranității naționale, logica democratică se adaptează greu principiului bicameralismului; 2) Existența a două Camere dă naștere, inerent, rivalității dintre ele, competiției pentru întâietate sau pentru egalitate deplină (în raport de circumstanțe), tendinței spre constituirea uneia dintre Camere pe criterii elitiste, a așezării ei pe verticală și, deci, ierarhică; 3) Dacă tehnicile de sufragiu pentru alegerea celor două Camere sunt identice, separarea lor organică devine artificială, atât una cât și cealaltă fiind alcătuită din "reprezentanți ai națiunii" și având, principial, aceeași vocație, legitimată de același fundament electoral; 4) Interdependența Camerelor în procesul legislativ conduce la temporizarea acestuia și, în cele din urmă, la soluții discutabile pentru rezolvarea divergențelor dintre ele; 5) Bicameralismul grevează costurile parlamentare și astfel poate atrage impopularitatea Parlamentului, mai ales pe fundalul unor dificultăți financiare[137].

În replică s-au subliniat motivele pentru care este de preferat bicameralismul la noi, azi: a) ameliorarea calității procesului legislativ (prin dezbaterea fiecărui proiect de lege cel puțin de două ori); b) păstrarea tradiției constituționale etc.

Optând pentru sistemul bicameral, Adunarea Constituantă avea mai departe de ales între egalitatea Camerelor, organizarea lor relativ identică sau diferențierea lor, conform unor criterii prestabilite. Într-o primă variantă Comisia de redactare a "tezelor" Constituției a propus ca Senatul să fie format din senatori aleși, prin sufragiu **indirect**, de către consiliile colectivităților locale, precum și din senatori de drept (reprezentanți ai cultelor, foști președinți ai Camerelor,

---

[137] Vezi I. **Deleanu**, op.cit., p.152-153.

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

reprezentanţi ai armatei etc.). Într-o altă variantă s-a prevăzut alegerea senatorilor prin vot universal, direct, secret şi liber exprimat pe bază de **scrutin uninominal**, "distantând" astfel Senatul de Camera Deputaţilor pentru care se propunea scrutinul de listă.

Având în faţă un larg spectru de variante, Adunarea Constituantă a decis ca cele două Camere ale Parlamentului să se constituie la fel, ele fiind în general investite cu aceleaşi prerogative. O singură prerogativă este prevăzută numai în favoarea Senatului - numirea Avocatului Poporului, potrivit art.55, alin.1 - dar şi aceasta nesemnificativă, dacă avem în vedere faptul că el prezintă rapoarte "celor două Camere", cum statuează art.57.

Şi, totuşi, **unele distincţii pot fi făcute între cele două Camere**, şi anume: după *vârsta* la care o persoană poate fi aleasă în una din ele (35 de ani la Senat şi 23 la Cameră), după **numărul** membrilor fiecărei Camere (norma de reprezentare fiind mai mare la Senat decât la Cameră)[138], **după numărul parlamentarilor ce fac parte din birourile permanente** (13 la Cameră faţă de 11 la Senat)[139], după **reprezentarea organizaţiilor cetăţenilor aparţinând unei minorităţi naţionale**, care au dreptul, în condiţiile art.4 din Legea nr.68/1992 la **un mandat de deputat** (doar de deputat nu şi de senator), după cum se determină sau nu domeniile de activitate ale comisiilor (făcându-se şi o enumerare a lor),[140] după modul în care este ales preşedintele Camerei (organizându-se, după caz, două sau trei tururi de scrutin) etc.

---

[138] Potrivit art.3, alin.2 şi 3 din Legea pentru alegerea Camerei Deputaţilor şi Senatului, "norma de reprezentare pentru alegerea Camerei Deputaţilor este de un deputat la 70.000 locuitori", iar "norma de reprezentare pentru alegerea Senatului este de un senator la 160.000 locuitori".

[139] Astfel, din Biroul Camerei Deputaţilor fac parte: preşedintele acesteia, care este şi preşedintele biroului, 4 vicepreşedinţi, 4 secretari şi 4 chestori (art.20 din Regulamentul Camerei Deputaţilor) iar din Biroul permanent al Senatului fac parte preşedintele Senatului, 4 vicepreşedinţi, 4 secretari şi 2 chestori (art.16, alin.2 din Regulamentul Senatului).

[140] Numai Regulamentul Camerei Deputaţilor "identifică" comisiile permanente, stabilind pentru fiecare domeniul specific de activitate (art. 5).

ROMANIAN CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Fiecare Cameră îşi desfăşoară activitatea potrivit propriului regulament, în şedinţe separate, afară de cazurile în care deciziile nu pot fi luate decât în şedinţe comune, situaţii prevăzute expres de Constituţie şi de Regulamentul şedinţelor comune ale Camerei Deputaţilor şi Senatului (art.1). De asemenea, potrivit art.2, Camerele se pot întruni în şedinţă comună şi de câte ori este nevoie.

Secţiunea II.
Organizarea Parlamentului

Precizam mai înainte că Senatul şi Camera Deputaţilor sunt legal constituite după validarea a două treimi din numărul mandatelor de senator sau deputat, după caz. Pentru desfăşurarea activităţii "imediat" anterioare, "o organizare prealabilă" este reglementată de cele două regulamente de funcţionare[141]. Astfel, după ce se precizează data întrunirii Camerelor nou

---

[141] Unul din principiile de bază ale vieţii parlamentare îl constituie **independenţa Camerelor**. Reflectând acest imperativ, art.61 din Constituţia României prevede că:

"(1) Organizarea şi funcţionarea **fiecărei Camere** se stabilesc prin regulament propriu. Resursele financiare ale Camerelor sunt prevăzute în bugetele aprobate de acestea.

(2) Fiecare Cameră îşi alege un birou permanent. Preşedintele Camerei Deputaţilor şi preşedintele Senatului se aleg pe durata mandatului Camerei. Ceilalţi membri ai birourilor permanente sunt aleşi la începutul fiecărei sesiuni. Membrii birourilor permanente pot fi revocaţi înainte de expirarea mandatului.

(3) Deputaţii şi senatorii se pot organiza în grupuri parlamentare, potrivit Regulamentului fiecărei Camere.

(4) Fiecare Cameră îşi constituie comisii permanente şi poate institui comisii de anchetă sau alte comisii speciale. Camerele îşi pot constitui comisii comune.

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

alese, se organizează modul în care sunt conduse lucrările până la alegerea birourilor - de cel mai în vârstă deputat asistat de 4 secretari, desemnați din rândul celor mai tineri deputați -, modul de alegere a unei comisii de validare (formată din 30 deputați si, respectiv, 12 senatori), modul de formare a grupurilor parlamentare (structuri ce reprezintă spectrul politic al parlamentarilor şi care au un rol fundamental în constituirea organelor de lucru, propunerile nominale pentru funcțiile de preşedinte, vicepreşedinte, secretar şi chestor fiind în competența liderilor lor), modul de lucru al comisiei de validare şi termenele în care aceasta trebuie să întocmească rapoartele privind validarea sau invalidarea mandatelor de deputat sau senator.

După constituirea legală a Camerelor se alege preşedintele fiecărei Camere şi apoi ceilalți membri ai birourilor lor permanente[142]. **Preşedintele** unei Camere este şi preşedintele Biroului permanent al acesteia, din care mai fac parte **vicepreşedinții** (4 la fiecare Cameră), **secretarii** (4 la fiecare Cameră) şi **chestorii** (4 la Camera Deputaților şi 2 la Senat). Potrivit Constituției (art.61, alin.2), preşedinții sunt aleşi pe toată durata mandatului, pe când ceilalți membri sunt aleşi la începutul fiecărei sesiuni[143].

---

(5) Birourile permanente şi comisiile parlamentare se alcătuiesc potrivit configurației politice a fiecărei Camere."(s.n.).

[142] **Curtea Constituțională a declarat neconstituțional** art. 20, alin. 1 din Regulamentul Camerei Deputaților care crea aparența a două structuri distincte, şi anume: preşedintele Camerei Deputaților şi Biroul permanent. (Dec. nr. 45 din 17 mai 1994). Acest text a fost modificat în felul următor: „După constituirea legală a Camerei Deputaților se alege preşedintele Camerei Deputaților şi apoi ceilalți membri ai Biroului permanent al acesteia."

[143] Prima sesiune ordinară anuală începe în luna februarie iar cea de a doua în luna septembrie (art.63).

B.C.U. "M. EMINESCU" IAŞI
BIBLIOTECA CENTRALĂ UNIVERSITARĂ

§I. Preşedinţii Camerelor şi birourile lor permanente

1. **Preşedintele** fiecărei Camere este ales, la propunerea grupurilor parlamentare[144], prin vot secret, cu buletine de vot. Este declarat ales cel ce a întrunit votul majorităţii deputaţilor. La Camera Deputaţilor, dacă nici un candidat din cei propuşi nu a întrunit, după două tururi de scrutin, votul majorităţii parlamentarilor, se organizează un nou tur de scrutin, situaţie în care, pentru alegere, este suficientă o majoritate relativă (votul a jumătate plus unul din deputaţii prezenţi), în condiţiile întrunirii cvorumului prevăzut de art.64 din Constituţie[145]. La Senat, dacă la primul tur de scrutin nici un candidat nu a întrunit votul majorităţii senatorilor, se organizează al doilea tur **unde participă doar primii doi candidaţi** (în funcţie de numărul de voturi obţinute), în condiţiile art.17, alin.3 din Regulament, fiind declarat ales senatorul care a obţinut cel mai mare număr de voturi din totalul voturilor exprimate.

Preşedinţii celor două Camere au, în genere, aceleaşi **atribuţii.** Amintim doar pe cele mai importante: a) convoacă parlamentarii în sesiuni; b) conduce lucrările Camerei; c) acordă cuvântul deputaţilor, moderează discuţiile, stabileşte ordinea votării, anunţă rezultatele votului; d) conduce lucrările Biroului permanent; e) sesizează Curtea Constituţională, în cazul în care se consideră (de către preşedinte sau de către un grup de parlamentari, în condiţiile prevăzute de art.144, lit."a") că o lege este neconstituţională; f) reprezintă Camera în relaţiile interne şi internaţionale; g) asigură legătura cu celelalte autorităţi etc. Printre atribuţiile amintite, unele sunt prevăzute de Constituţie (precum cele din: art.63, alin.3; art.69; art. 76, alin.1; art.89, alin.1; art.97, alin.1; art.110, alin.1; art.144, alin.1,

---

[144] "Fiecare grup parlamentar poate face o singură propunere", se precizează în art.21 din Regulamentul Camerei Deputaţilor.

[145] Camera Deputaţilor şi Senatul lucrează în mod valabil **în prezenţa** majorităţii parlamentarilor.

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

literele "a" şi "b"), altele de regulamentele celor două Camere, iar altele în unele hotărâri provenind de la una din ele[146].

2.**Vicepreşedinţii** sunt aleşi, ca şi preşedinţii, la propunerea grupurilor parlamentare. În vederea depunerii propunerilor, Camera stabileşte numărul de locuri din Biroul permanent care revin, pe funcţii, unor grupuri parlamentare, potrivit configuraţiei politice a Camerei. Propunerile nominale pentru vicepreşedinţi, ca şi pentru secretari şi chestori, se supun votului deodată. Deci lista candidaţilor pentru Biroul permanent se supune **în întregime** votului şi nu pentru fiecare în parte. Pentru a fi aleşi la primul tur de scrutin se cere o majoritate absolută, iar la al doilea o majoritate relativă.

Vicepreşedintelui, ca şi celorlalţi membri ai Birourilor permanente i se poate revoca mandatul înainte de expirarea acestuia, în condiţiile prevăzute în Regulament, funcţia devenită vacantă urmând a fi ocupată la propunerea grupului parlamentar căruia i-a fost repartizată funcţia.

În privinţa **atribuţiilor**, trebuie precizat că vicepreşedinţii îndeplinesc, în ordinea stabilită de Biroul permanent, atribuţiile preşedintelui, în absenţa acestuia, precum şi alte sarcini încredinţate de Biroul permanent.

3. **Secretarii** veghează, în principal, la redactarea proceselor verbale ale şedinţelor, întocmesc lista luărilor de cuvânt, prezintă propunerile, amendamentele şi orice alte comunicări adresate Camerelor, efectuează apelul nominal, consemnează rezultatul votului, ţin evidenţa hotărârilor adoptate, veghează la întocmirea stenogramelor, îl asistă pe preşedinte la realizarea atribuţiilor ce-i revin şi îndeplinesc orice alte sarcini ce le sunt încredinţate de acesta sau de Biroul permanent.

---

[146] Vezi art.25 din Regulamentului Senatului şi art.31 din Regulamentul Camerei Deputaţilor.

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

4. **Chestorii** verifică modul de gestionare a patrimoniului Camerelor, exercită controlul financiar asupra cheltuielilor efectuate, prezintă Camerelor proiectul de buget si încheierea exercițiului bugetar anual, asigură menținerea ordinii în sediul Parlamentului şi îndeplinesc orice alte sarcini, în conformitate cu dispozițiile preşedintelui acesteia sau ale Biroului permanent.

5. **Biroul permanent** este un organ colectiv alcătuit după principiul independenței Camerelor, din preşedinte, vicepreşedinți, secretari şi chestori. Numărul acestora şi atribuțiile pe care urmează a le îndeplini sunt stabilite de regulamentele celor două Camere. Biroul permanent este chemat să organizeze desfăşurarea muncii parlamentare, **având concomitent "competențe politice" şi "administrative".** Astfel, propune Camerei data începerii şi data încheierii sesiunilor parlamentare (cu respectarea principiilor prevăzute de art.63), supune aprobării Camerei regulamentul acesteia, prezintă Camerei spre aprobare proiectul de buget şi contul de încheiere a exercițiului bugetar, primeşte şi distribuie proiectele de legi, propunerile legislative şi rapoartele comisiilor parlamentare, organizează relațiile Camerei cu alte parlamente, supune spre aprobare Camerei componența delegațiilor permanente la organizațiile parlamentare mondiale sau regionale, conduce şi controlează serviciile Camerelor etc. Îndeplineşte, de asemenea, orice alte atribuții prevăzute de regulamentele parlamentare sau însărcinări date de către Camere[147].

În privința **naturii juridice** a Biroului permanent - al Senatului ca şi al Camerei Deputaților - trebuie precizat că este "un organ de stat", "un organ de lucru" al Camerei, care nu poate fi însă asimilat noțiunii de "autoritate de stat", în sensul dat acesteia în contextul preocupărilor noastre privind definirea puterii publice[148].

---

[147] Vezi articolele 29 din Regulamentul Camerei Deputaților şi 24 din Regulamentul Senatului.

[148] Vezi supra, p.54 ş.u.

§II. Comisiile parlamentare

Potrivit art.61, alin.4 şi 5 din Constituţie fiecare Cameră îşi constituie comisii permanente şi poate institui comisii de anchetă sau alte comisii speciale. De asemenea, Camerele îşi pot constitui comisii comune. Deci, am putea face o primă distincţie între **comisiile permanente** şi **comisiile temporare**, (speciale) şi o a doua între **comisiile fiecărei Camere** şi **comisiile comune**.

1. Dispoziţii comune

Comisiile parlamentare sunt organe de lucru, după caz, ale Camerei Deputatilor sau ale Senatului. Comisiile comune sunt organe de lucru a celor două Camere. Ele sunt înfiinţate cu scopul de a îndeplini însărcinările care le sunt încredinţate în vederea pregătirii lucrărilor. Componenţa comisiilor se stabileşte potrivit configuraţiei politice a Camerelor. În acest sens, în Regulamentul Camerei Deputaţilor se prevede că "membrii comisiilor sunt desemnaţi prin acordul grupurilor parlamentare, cu respectarea configuraţiei politice a Camerei" (art.39). Dacă nu există dezacord asupra desemnării, Camera va aproba componenţa cu votul deschis al majorităţii deputaţilor prezenţi. Dacă există dezacord între grupurile parlamentare referitoare la componenţa unor comisii, Biroul propune şi Camera hotărăşte, cu votul majorităţii membrilor prezenţi, asupra candidaturilor propuse, cu respectarea configuraţiei politice a Camerelor.

Comisiile se organizează şi lucrează potrivit regulilor stabilite în regulamentele parlamentare. Sunt conduse de un birou format dintr-un preşedinte, 2 vicepreşedinţi şi 2 secretari, componenţa acestuia fiind stabilită prin negocieri între liderii grupurilor parlamentare. Biroul este ales de membrii comisiei, cu excepţia prevăzută în art.69 din Regulamentul Camerei Deputaţilor. Biroul propune ordinea de zi a şedinţelor, stabileşte

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

sarcinile membrilor, adoptă hotărâri în legătură cu desfăşurarea activităţii, constituie, dacă este necesar, subcomisii etc. Şedinţele comisiilor nu sunt publice, dar preşedintele acesteia poate propune ca la lucrările comisiei să ia parte şi alte persoane decât membrii săi. Miniştrii au acces la lucrările comisiilor iar dacă sunt solicitaţi, prezenţa lor devine obligatorie. Comisiile pot hotărâ, în mod excepţional, invitarea la dezbateri a reprezentanţilor presei, scrise sau audiovizuale. La şedinţele comisiilor au dreptul să participe şi membri ai altor comisii, precum deputaţii ce au făcut propuneri legislative, au adus amendamente la unele proiecte ce se află în dezbaterea acestora pentru avizare etc. Mai pot participa persoanele interesate care au solicitat acest lucru şi au primit aprobare din partea membrilor comisiei. **Comisiile lucrează valabil în prezenţa majorităţii membrilor care le compun, hotărârile adoptându-se cu votul majorităţii membrilor prezenţi.** În general, votul este deschis. O zi pe săptămână trebuie consacrată exclusiv activităţii în comisii.

De regulă, dezbaterile ce au loc în comisii se finalizează cu un raport. Raportorii trebuie desemnaţi la începerea lucrărilor. În raport trebuie trecută atât opinia majorităţii cât şi părerea contrară, motivată, a celorlalţi. Sinteza lucrărilor fiecărei comisii se publică săptămânal în Monitorul Oficial al României, Partea a II-a.

2. Comisiile permanente

Ambele regulamente prevăd - în acord cu Constituţia - că fiecare Cameră îşi constituie comisii permanente si poate institui comisii de anchetă sau alte comisii speciale. De asemenea, îşi pot constitui comisii de mediere şi comisii comune. Interpretând aceste prevederi, am putea grupa comisiile în: a) permanente si b) temporare (de anchetă, comisii speciale altele decât cele de anchetă, de mediere şi cele ad-hoc sau excepţionale).

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Comisiile permanente sunt constituite pe durata legislaturii. Numărul[149], denumirea şi competenţa fiecăreia sunt stabilite de fiecare Cameră. **Membrii birourilor lor sunt aleşi la începutul fiecărei sesiuni ordinare.** Fiecare senator este obligat să facă parte dintr-o comisie, şi poate face parte din cel mult două comisii. Un deputat face parte obligatoriu dintr-o singură comisie permanentă, cu excepţia membrilor Biroului permanent (art.36, alin.4 din Regulamentul Camerei Deputaţilor). Calitatea de membru al unei comisii poate înceta la propunerea grupului parlamentar din care face parte.

Comisiile permanente ale Camerei Deputaţilor sunt stabilite prin Regulament, în care se prevăd şi domeniile lor de activitate. Sunt instituite, astfel: 1. Comisia pentru politică economică, reformă şi privatizare, 2. Comisia pentru buget, finanţe şi bănci, 3. Comisia pentru industrii şi servicii, 4. Comisia pentru agricultură, silvicultură, industrie alimentară şi servicii specifice, 5. Comisia pentru drepturile omului, culte şi problemele minorităţilor naţionale, 6. Comisia pentru administraţie publică, amenajarea teritoriului şi echilibru ecologic, 7. Comisia pentru muncă şi protecţie socială, 8. Comisia pentru sănătate şi familie, 9. Comisia pentru învăţământ, ştiinţă, tineret şi sport, 10. Comisia pentru cultură, arte, mijloace de informare în masă, 11. Comisia juridică, de disciplină şi imunităţi, 12. Comisia pentru apărare, ordine publică şi siguranţă naţională, 13. Comisia pentru politică externă şi 14. Comisia pentru cercetarea abuzurilor, corupţiei si pentru petiţii (art.55).

Regulamentul Senatului nu prevede comisiile permanente ale acestuia nu cuprinde, deci, o asemenea enumerare, deşi ea ar fi fost necesară, ţinând seama de importanţa problemei. În asemenea condiţii, numărul, denumirea şi competenţa fiecărei comisii, precum şi numărul

---

[149] În art.36, alin.3 din Regulamentul Camerei Deputaţilor se prevede că acestea (comisiile permanente) sunt formate dintr-un număr de 13-40 de deputaţi.

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

membrilor lor se stabilesc de Senat la propunerea biroului permanent. Astfel, de exemplu, prin hotărârea Senatului nr. 39 din 3 decembrie 1996 s-a aprobat numărul şi denumirea comisiilor permanente ale Senatului, precum şi numărul de membri ai acestora[150].

Comisiile permanente au ca atribuţii principale: a) întocmirea raportului sau avizului (după cum comisia a fost sau nu sesizată în fond) asupra proiectului de lege sau a propunerii legislative; b) efectuarea unor anchete parlamentare, iniţiate de comisie şi încuviinţate de Cameră[151]; c) avizarea amendamentelor la proiectele de legi sau la propunerile legislative, d) dezbaterea şi adoptarea hotărârilor asupra altor probleme trimise spre examinarea lor de către Biroul permanent.

Comisiile permanente pot fi sesizate **în fond** atunci când proiectul de lege sau propunerea legislativă aparţin de competenţa lor, dar ele pot, considerîndu-se competente de a aviza unele proiecte atribuite altor comisii pentru a întocmi rapoarte, să informeze pe preşedinte că doresc acest lucru (art.59 din Regulamentul Camerei Deputaţilor şi art.46 din Regulamentul Senatului). Comisia sesizată în fond, în raportul întocmit cu privire la un proiect de lege sau propunere legislativă, va face referiri la avizele celorlalte comisii. În acest raport comisia se poate pronunţa: 1) în sensul admiterii fără modificări a actului examinat, 2) în sensul respingerii lui şi 3) în sensul admiterii acestuia cu modificări.

3. Comisiile temporare

Constituţia, Regulamentul Camerei Deputaţilor (art.36) şi Regulamentul Senatului (art.29) prevăd mai multe categorii de comisii

---

[150] Vezi M. O. nr. 328 din 9 decembrie 1996.

[151] În art.55 din Regulamentul Senatului se prevede în acest sens: "Orice comisie permanentă poate iniţia, cu încuviinţarea Senatului, o anchetă, **în cadrul competenţei sale,** privitoare la activitatea desfăşurată de Guvern sau de administraţia publică" (s.n.).

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

temporare. Putem face o distincție, mai întâi, între comisiile fiecărei Camere și comisiile comune. Apoi, în cadrul primei categorii, deosebim comisiile de anchetă de "alte comisii speciale", după cum în cadrul celei de a doua deosebim comisiile de audiere de alte comisii comune.

a) **Comisiile de anchetă** apar ca un corolar logic și indispensabil al prerogativelor de control ale Parlamentului. Ele sunt temporare[152]. **Pot fi constituite** de fiecare Cameră, potrivit Regulamentului de funcționare, **la cererea a cel puțin o treime din membrii săi.** Funcționează potrivit unor reguli comune ce privesc toate categoriile de comisii, dar și unor norme care le individualizează, care, după cum vom vedea, le apropie în unele privințe de organele jurisdicționale, fără a le conferi această natură.

Textele constituționale , ca și cele regulamentare, nu fac nici o referire la situațiile și limitele[153] în care pot fi create astfel de comisii, lăsând la latitudinea fiecărei Camere aprecierea oportunității înființării lor.

În vederea desfășurării activității lor, comisiile de anchetă sunt înzestrate cu mijloace legale adecvate. Astfel, potrivit art.71 din Regulamentul Camerei Deputaților, Comisia de anchetă **poate invita** orice persoană ce are cunoștință despre o faptă sau împrejurare care ar putea contribui la aflarea adevărului în cauza care formează obiectul activității comisiei. **Orice persoană care cunoaște astfel de fapte** sau deține astfel de date **este obligată să le aducă la cunoștință**, iar **instituțiile și**

---

[152] În unele state termenul de funcționare (cel în care trebuie făcută "ancheta" și prezentat raportul) este stabilit de legea privind organizarea comisiilor de anchetă. Astfel, în Franța termenul este de 6 luni. Cu privire la aceasta, C.**Leclercq** precizează: "Comisiile de anchetă sau de control au un caracter temporar: misiunea lor se termină cu depunerea raportului care trebuie să intervină într-un interval de șase luni" (op.cit., p.677).

[153] În literatura franceză, discutându-se problema **limitelor** în care pot fi create, s-a precizat: "Crearea unei comisii de anchetă nu este posibilă atunci când faptele au dat loc unei cercetări penale, atâta timp cât cercetarea este în curs. Dacă

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

organizațiile sunt obligate să răspundă la solicitările comisiei, în termenul stabilit de aceasta. De asemenea, atunci când pentru lămurirea unor fapte sau împrejurări, în vederea aflării adevărului sunt necesare cunoștințele unor experți, **comisia de anchetă poate dispune efectuarea unor expertize**. Dispozițiile legale referitoare la citarea, prezentarea și ascultarea martorilor și cele privitoare la prezentarea și predarea obiectelor și înscrisurilor sau efectuarea expertizelor se aplică în mod corespunzător[154]. **În privința martorilor, precizăm că aceștia trebuie să spună adevărul, în caz contrar intervenind răspunderea legală**.

La terminarea anchetei se întocmește un raport, care va fi depus la Biroul permanent ce urmează a-i asigura difuzarea către membrii Camerei, în vederea dezbaterilor pe marginea lui și luării unei hotărâri. În acest sens, în art.57, alin. ultim din Regulamentul Senatului se prevede că "după dezbaterea raportului, Senatul adoptă o hotărâre cu privire la acesta". Dacă raportul comisiei de anchetă nu poate fi depus la termen, la cererea motivată a comisiei, Camera îl poate prelungi. În acest caz comisia este obligată să depună un raport preliminar (art.57, alin.2 din Regulamentul Senatului).

În situația în care în cadrul dezbaterilor unui astfel de raport, se relevă existența unor abateri grave în activitatea unui membru sau a unei persoane cu rang de ministru, Camera trebuie să înștiințeze pe Președintele

---

o comisie a fost deja creată, misiunea sa se încheie de îndată ce apare o informație relativă la faptele care au motivat crearea sa". (Ch.**Debbasch** ș.a., op.cit., p.913).

[154] Este prevederea cuprinsă în art.71, alin.4 din Regulamentul Camerei Deputaților. Dar, așa cum s-a statuat de către Curtea Constituțională, prin regulamentul unei Camere nu se pot stabili drepturi și mai ales obligații în sarcina unor subiecte dinafara Camerei. Asemenea prevederi nu pot forma decât obiectul unor legi, în sensul de acte juridice normative adoptate de Parlament, în condiții prestabilite și cu o forță juridică superioară tuturor celorlalte acte normativ-juridice. Este și motivul pentru care obligațiile prevăzute de textul amintit ar trebui să formeze obiectul unei viitoare legi. (Vezi Curtea Constituțională, Culegere de decizii și hotărâri, 1994, p. 102, 106 și 113)

României sau, după caz, pe primul-ministru pentru a se lua măsuri potrivit Constituției. Aceeași obligație există și dacă ancheta este efectuată **de o comisie permanentă,** în cadrul competenței sale (vezi art.71, alin.6 coroborat cu art.68 din Regulamentul Camerei Deputaților).

Referitor la **natura juridică a acestor comisii**, o precizare se impune: ele nu sunt organe jurisdicționale. Activitatea comisiei contribuie la stabilirea răspunderii politice și nu juridice a celor supuși investigațiilor comisiilor de anchetă. Aceste comisii nu-și propun soluționarea unor litigii și nici "condamnarea celor vinovați". Actul final - hotărârea **Camerei** - propune doar o soluție sau o atitudine a Camerei față de faptele celui în cauză. Hotărârea luată nu se bucură de autoritatea de lucru judecat, după cum în efectuarea anchetei, în procedura urmată de comisie nu-și găsesc aplicare principiile procedurii jurisdicționale (independența judecătorului, contradictorialitatea, oralitatea, dublul grad de jurisdicție etc.).

b) **Comisiile speciale**, altele decât cele de anchetă, pot fi constituite de Camere pentru avizarea unor acte legislative complexe, pentru elaborarea unor propuneri legislative[155] sau pentru alte scopuri,[156] indicate în hotărârea privind înființarea comisiei. Prin hotărârea de înființare se desemnează, din rândul parlamentarilor, membrii comisiei și biroul acesteia, la propunerea Biroului permanent și se stabilește termenul până la care raportul său va fi depus[157]. Comisiile speciale au, potrivit

---

[155] Un exemplu îl constituie Comisia specială instituită prin Hotărârea Camerei Deputaților nr. 12 din 21 aprilie 1997 în vederea îmbunătățirii Propunerii legislative privind sistemul național de decorații al României și elaborării celorlalte inițiative legislative legate de această reglementare.

[156] Un exemplu îl constituie hotărârea Camerei Deputaților și Senatului nr. 13 din 3 iunie 1998 privind constituirea **Comisiei speciale a Camerei Deputaților și Senatului pentru exercitarea controlului parlamentar asupra activității Serviciului de Informații Externe** (M.O. nr. 214 din 10 iunie 1998).

[157] Se va institui astfel o excepție de la regula alegerii biroului comisiei permanente (înscrisă în art.41 din Regulamentul Camerei Deputaților) (vezi art.69).

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Regulamentului Camerei Deputaților, același statut ca și comisiile permanente. Pot fi desemnați în aceste comisii membrii comisiilor permanente, fără a-și pierde această calitate[158]. Specific comisiilor speciale, spre deosebire de cele permanente, este că **sarcina pe care urmează să o îndeplinească se stabilește prin actul de constituire**, deci **direct de către plenul adunării**, pe când sarcinile comisiilor permanente se stabilesc, potrivit statutelor, de biroul permanent, cu excepția anchetelor parlamentare, caz în care ancheta poate fi efectuată numai cu aprobarea plenului.

c) **Comisiile de mediere** se constituie la propunerea președinților celor două camere, în situația în care una din Camere adoptă un proiect de lege sau o propunere legislativă într-o redactare diferită de cea aprobată de cealaltă Cameră (art.76 din Constituție). Președintele Camerei Deputaților și președintele Senatului vor iniția procedura de mediere. În acest scop, biroul permanent al fiecărei camere propune, după consultarea grupurilor parlamentare, un număr de 7 parlamentari care vor face parte din comisia de mediere, urmărindu-se respectarea configurației politice a Camerelor. Comisia nou constituită se reunește la sediul uneia din Camere, la convocarea președintelui comisiei sesizate în fond de la Camera care a adoptat ultima proiectul și stabilește regulile după care își pot desfășura activitatea si termenul la care urmează să prezinte raportul. Conducerea se realizează prin rotație de către un deputat sau un senator. Activitatea comisiei încetează odată cu depunerea raportului.

d) **Alte comisii comune** pot fi create în situația în care urmează să elaboreze o lucrare de o deosebită importanță, de exemplu una privind analiza unor texte constituționale în vederea revizuirii legii fundamentale.

---

[158] În Franța, comisiile speciale sau ad hoc sunt constituite de drept la cererea guvernului sau ca urmare a deciziei adunării în vederea examinării unui text determinat (vezi R.**Chantebout**, op.cit., p.558 si 401).

Secţiunea III.

Funcţionarea Parlamentului

Funcţionarea Camerei Deputaţilor şi a Senatului, precum şi a Camerelor reunite este reglementată de Constituţie şi de regulamentele parlamentare. Fiecare Cameră îşi desfăşoară activitatea potrivit principiului autonomiei parlamentare[159], în conformitate cu regulile cuprinse în propriul său regulament, cu respectarea normelor constituţionale.

Camera Deputaţilor şi Senatul lucrează în şedinte separate şi în şedinţe comune, lucrările desfăşurându-se în acest ultim caz potrivit Regulamentului şedinţelor comune (adoptat cu votul majorităţii deputaţilor şi senatorilor).

Perioada în care Camerele îşi desfăşoară valabil activitatea este de 4 ani. În acest sens, art. 60 din Constituţie prevede: "Camera Deputaţilor şi Senatul sunt alese pentru **un mandat de 4 ani**[160], care poate fi prelungit, prin lege organică, în caz de război sau de catastrofă" (s.n.). Pe toată durata mandatului activitatea celor două Camere se desfăşoară în **sesiuni**[161]. Sesiunile trebuie să se deruleze în acelaşi timp, Parlamentul neputându-şi exercita altfel prerogativele.

În Constituţie se stabileşte **regimul sesiunilor parlamentare**, prevăzându-se perioadele în care se desfăşoară **sesiunile ordinare** şi

---

[159] Autonomia parlamentară îşi găseşte expresia în "autonomia regulamentară" - principiu potrivit căruia parlamentul îşi stabileşte el însuşi, fără amestecul altui organ de stat, regulile de organizare şi funcţionare, în acord cu Constituţia -, în competenţa sa de a-şi constitui organe proprii de conducere şi administrare, de a asigura desfăşurarea normală a activităţii acestor organe şi de a-şi stabili singur bugetul, fiecare Cameră având propriul buget de cheltuieli şi "puterea" de a-i controla execuţia. (Vezi Tudor **Drăganu**, op.cit. (Tratat), vol.II, p.148-156).

[160] Durata mandatului este denumită **legislatură.**

[161] **Sesiunea** este forma organizatorică de lucru a Parlamentului, perioada stabilită pe parcursul unui an calendaristic când Parlamentul se reuneşte valabil pentru a delibera în şedinţe plenare.

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

condițiile în care Camerele se întrunesc în **sesiuni extraordinare**. În acest sens, în art.63, alin.1 se precizează: Camera Deputaților și Senatul se întrunesc în două sesiuni ordinare pe an[162]. Prima începe în luna februarie și nu poate depăși sfârșitul lunii iunie. A doua începe în luna septembrie și nu poate depăși sfârșitul lunii decembrie. Observăm că norma constituțională impune ca sesiunile să demareze în februarie sau, după caz, în septembrie, dar nu este tot atât de "categorică" cu data când acestea trebuie să ia sfârșit, lăsând-o la aprecierea Parlamentului. Se prevede doar o singură condiție: să nu depășească, după caz, luna iunie sau luna decembrie. Convocarea Camerelor se face de către președinții acestora, cu excepția Parlamentului nou ales care se întrunește la convocarea Președintelui României.

În intervalul dintre cele două sesiuni ordinare, comisiile parlamentare și birourile permanente își pot continua activitatea, fără îndeplinirea vreunei forme legale de abilitare, întrucât sesiunea este forma de lucru **a adunării** (a Camerei), iar nu a organelor ei interne.

Pe perioada sesiunii ordinare Parlamentul își poate exercita toate competențele sale.

Așa cum prevede Constituția, Parlamentul se poate întruni și în **sesiuni extraordinare**, la cererea Președintelui României, a biroului permanent al fiecărei Camere și a cel puțin o treime din numărul

---

[162] **În majoritatea constituțiilor existente azi în lume se determină numărul și durata sesiunilor ordinare ale Parlamentului.** Potrivit Culegerii de date comparative realizate de Centrul Internațional de Documentare Parlamentară al Uniunii Interparlamentare (cu privire la 83 de parlamente, pentru care sunt culese datele până la 30 iunie 1985), în 49 de țări se fixează fie data de început a sesiunilor, fie durata minimă sau maximă a acestora, fie se lasă la latitudinea parlamentului să fixeze el însuși data sesiunilor. (Vezi: LES PARLAMENTS DANS LE MONDE, 2e éd., Union Interparlamentaire, Bruylant, Bruxelles, 1986, vol. I, tabloul 8, p. 302-345.)

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

deputaţilor sau senatorilor (art.63, alin.2). Şi în cazul sesiunilor extraordinare convocarea se face de preşedinţii Camerelor. Acest lucru nu trebuie însă interpretat în sensul că aceştia ar avea latitudinea **să decidă** convocarea. Dacă iniţiativa a fost luată de organele prevăzute în art.63, alin.2, Preşedintele Camerei este obligat să o convoace.

Sesiunile extraordinare pot fi convocate pentru rezolvarea unor probleme care nu suferă amânare, ele fiind justificate de cerinţa îndeplinirii unor sarcini deosebite sau de producerea unor evenimente neprevăzute. Durata lor nu este şi nu poate fi prevăzută de lege, singura limitare fiind cea determinată de începerea sesiunii ordinare.

În afară de sesiunile ordinare şi extraordinare, la care face trimitere expresă art.63, în Constituţie este prevăzută şi o **altă "categorie" de sesiune**, fapt ce reiese din interpretarea unor texte referitoare la "aprobări" sau "avizări" pe care Parlamentul trebuie să le dea unor organe, pentru ca faptele sau actele lor să fie validate, confirmate sau "autorizate". Astfel, de exemplu, potrivit art.92, alin.2, Preşedintele României poate declara mobilizarea parţială sau generală a forţelor armate numai "cu aprobarea prealabilă a Parlamentului". Dar, dacă acesta nu se află în sesiune, se convoacă **de plin drept**[163], altminteri decizia prezidenţială rămâne neconstituţională. La fel, în cazuri excepţionale, Guvernul poate adopta ordonanţe de urgenţă, acte normative pe care le elaborează fără a fi **expres** abilitat de Parlament, dar pentru ca acestea să intre în vigoare trebuie

---

[163] Şi aceste sesiuni care se convoacă de plin drept pot fi incluse în categoria "sesiunilor extraordinare", ele fiind convocate "special". Dar, spre deosebire de sesiunile extraordinare la care face trimitere art.63, alin. 2 din Constituţie, unde în principiu pot fi dezbătute doar problemele înscrise pe ordinea de zi cu ocazia întrunirii Camerelor, în sesiunile care se întrunesc "de plin drept" ar putea fi dezbătute - după părerea unor autori - şi alte situaţii, dacă între timp intervine o altă situaţie pentru care Constituţia prevede obligaţia întrunirii Parlamentului (Vezi Tudor **Drăganu**, op.cit. (Tratat), vol. II, p. 203).

FOUNDATION CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

aprobate de organul legiuitor. "Dacă Parlamentul nu se află în sesiune, el se convoacă în mod obligatoriu" (art.114, alin.4)[164].

Întrunirea efectivă, plenară a membrilor Camerei în şedinţe, pentru a delibera asupra problemelor ce intră în competenţa lor, se realizează (de-a lungul unei sesiuni) pe parcursul a **4-5 zile consecutiv pe săptămână**[165]**, potrivit programului** stabilit de ea, la propunerea Biroului permanent[166].

Camera lucrează valabil în **prezenţa** a cel puţin jumătate plus unu din numărul membrilor ei, fapt pentru care este necesară verificarea întrunirii **cvorumului legal**, preşedintele Camerei trebuind să suspende şedinţa când acest lucru nu este realizat.

Lucrările Camerei sunt conduse de preşedintele acesteia sau de un vicepreşedinte care îl înlocuieşte, asistat obligatoriu de 2 secretari.

Şedinţele sunt publice, în afara cazurilor în care, la cererea preşedintelui sau a unui grup parlamentar, se hotărăşte, cu votul majorităţii parlamentarilor prezenţi, ca anumite şedinţe să fie secrete. Fiind în principiu publice, pot asista diplomaţi, reprezentanţi ai mijloacelor de comunicare în masă, precum şi alţi invitaţi. În condiţiile prevăzute de art.124 din Regulamentul Camerei Deputaţilor şi a art.89, alin.3 din Regulamentul Senatului, cetăţenii pot şi ei asista la lucrările Camerei, pe baza unor permise de acces distribuite la cerere, în ordinea solicitărilor de către cei interesaţi şi în limita locurilor disponibile în lojele destinate publicului.

---

[164] Tot de plin drept Parlamentul s-ar putea întruni şi în situaţia în care prerogativa Preşedintelui României de a convovca adunările nou alese în termen de 20 de zile de la alegeri (potrivit art. 60, alin. 3 din Constituţie) nu s-ar exercita, din diverse motive.

[165] Vezi art.126 din Regulamentul Adunării Deputaţilor.

[166] De regulă, a 5-a zi din săptămână este rezervată activităţii parlamentarilor în circumscripţiile electorale în care au fost aleşi.

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

La toate şedinţele Senatului este obligatorie prezenţa, pe banca ministerială, a cel puţin un reprezentant al Guvernului. La Camera Deputaţilor prezenţa miniştrilor devine obligatorie numai dacă li se solicită participarea.

Persoanele care asistă la şedinţă trebuie să păstreze liniştea şi ordinea, în caz contrar putând fi eliminate din sală.

Dezbaterile constau în discutarea chestiunilor înscrise pe ordinea de zi[167], potrivit unei proceduri stabilite în prealabil, care asigură independenţa Camerei, confruntarea liberă a opiniilor şi adoptarea unor decizii în conformitate cu conştinţa proprie şi voinţa politică a poporului. Înscrierile la cuvânt se fac potrivit unor reguli care urmăresc asigurarea egalităţii grupurilor parlamentare şi clarificarea problemelor asupra cărora urmează a se lua decizii.

Dezbaterile din şedinţele Camerelor se înregistrează pe bandă magnetică şi se stenografiază, măsură prevăzută, printre altele, pentru asigurarea transparenţei activităţii parlamentare.

Procedura dezbaterilor poate fi - potrivit regulamentelor - "**comună**" (obişnuită) sau "**specială**". Cea de a doua este aplicabilă - la propunerea preşedintelui Camerei - pentru dezbaterea unor proiecte de acte normative financiare, pentru ratificarea unor tratate internaţionale etc. O procedură specială este cea privind punerea sub urmărire penală a membrilor Guvernului (art.138-141 din Regulamentul Camerei Deputaţilor). Tot o procedură specială este şi "procedura de urgenţă", prevăzută în ambele regulamente.

---

[167] **Ordinea de zi** se stabileşte de fiecare Cameră, potrivit regulilor înscrise în propriul statut (art.78-83 din Regulamentul Camerei Deputaţilor şi art.64-68 din Regulamentul Senatului). De regulă, biroul permanent întocmeşte în fiecare săptămână proiectul ordinii de zi pentru săptămâna următoare şi-l supune spre aprobare Camerei. Cu toate că în principiu Camerele îşi fixează ordinea de zi, cererile adresate de Preşedintele României Camerei Deputaţilor se înscriu cu prioritate în proiectul ordinii de zi. (Art.82 din Regulamentul Camerei Deputaţilor.)

Dezbaterile se încheie prin luarea unor decizii pe bază de vot. Potrivit regulamentelor celor două Camere, votul este personal. El poate fi **deschis sau secret**[168]. Camera hotărăşte ce modalitate de vot va folosi, în afară de cazul în care prin regulament se stabileşte o anumită procedură de vot.

Votul deschis se exprimă prin ridicare de mâini, prin ridicare în picioare, prin apel nominal sau prin mijloace electronice. **Votul secret** se exprimă prin buletine de vot, prin bile sau prin mijloace electronice. Legile se votează cel mai frecvent prin bile. Totuşi, pentru unele proiecte de legi s-a practicat votul nominal. Astfel, de exemplu, Camera Deputaților a hotărât acest sistem de vot pentru legea privind alegerea Preşedintelui României. Tot cu titlu de exemplu, amintim că se procedează prin vot secret la aprobarea nominală a listei privind componența Guvernului, la alegerea preşedintelui Camerei şi a celorlalți membri ai biroului permanent, în situațiile în care se decide asupra cererii de reținere, arestare, percheziție sau privind posibilitatea trimiterii în judecată penală ori contravențională a unui parlamentar.

Validitatea votului este condiționată de: 1) întrunirea cvorumului în Camera chemată să decidă şi 2) întrunirea majorității prevăzute de lege. În privința cvorumului, Constituția prevede că fiecare Cameră lucrează legal în prezența majorității membrilor. În privința votului, Constituția şi regulamentele solicită, după caz: a) o majoritate simplă (jumătate plus unul din numărul parlamentarilor prezenți), b) o majoritate absolută (jumătate

---

[168] În cele mai multe sisteme constituționale votul deschis constituie regula, iar votul secret excepția. În 37 de state se practică votul oral, în 43 se votează prin ridicarea mâinii, în 39 prin ridicarea în picioare, în 46 prin apel nominal, în 2 prin aclamații etc.

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

plus unul din numărul total al membrilor) şi c) o majoritate calificată (două treimi din numărul total al membrilor Camerei sau, în alte situaţii, două treimi din numărul parlamentarilor prezenţi sau trei pătrimi din numărul deputaţilor şi senatorilor (când în procedura de revizuire a Constituţiei, încercarea de mediere nu a izbutit).

Deciziile se iau de fiecare Cameră în parte, afară de cazurile în care Constituţia sau Regulamentele prevăd obligativitatea şedinţelor comune. În legea fundamentală există o reglementare de principiu - art.62 - şi multe alte situaţii în care se prevede expres faptul că anumite decizii nu pot fi luate decât în urma dezbaterilor în şedinţă comună. De asemenea, o reglementare cuprinzătoare întâlnim în art.1 din Regulamentul şedinţelor comune ale Camerei Deputaţilor şi Senatului unde se face o enumerare cuprinzătoare a situaţiilor în care cele două Camere se întrunesc în şedinţe comune, stabilindu-se în ultimul alineat regula potrivit căreia birourile permanente ale celor două Camere pot decide şi **în alte** situaţii convocarea în şedinţă comună.

Potrivit art.62, alin.2, Camerele se întrunesc în şedinţă comună pentru: a) primirea mesajului Preşedintelui României; b) aprobarea bugetului de stat şi a bugetului asigurărilor sociale de stat; c) declararea mobilizării generale sau parţiale; d) declararea stării de război; e) suspendarea sau încetarea ostilităţilor militare; f) examinarea rapoartelor Consiliului Suprem de Apărare a ţării şi ale Curţii de conturi; g) numirea, la propunerea Preşedintelui României, a directorului Serviciului Român de Informaţii şi exercitarea controlului asupra activităţii acestui serviciu şi h) îndeplinirea altor atribuţii care, potrivit Constituţiei sau regulamentului, se exercită în şedinţă comună. Alte prevederi constituţionale fac trimitere expresă la situaţii în care cele două Camere exercită în comun unele atribuţii, precum: a) adoptarea regulamentului şedinţelor comune (art.62,

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

alin.1), b) adoptarea textului definitiv al unui proiect de lege sau a unei propuneri legislative în urma medierii efectuate potrivit art.76, alin.2, c) depunerea jurământului Preşedintelui României, dupa alegerea şi validarea alegerii sale (art.82, alin.2), d) punerea sub acuzare pentru înaltă trădare a Preşedintelui României (art.84, alin.3); e) suspendarea din funcţie a Preşedintelui României în condiţiile cerute de art.95, alin.1, f) dezbaterea programului, a listei Guvernului, precum şi exprimarea votului de încredere faţă de Guvern (art.102, alin.3), g) adoptarea unei moţiuni de cenzură şi retragerea încrederii acordate Guvernului (art.112, alin.1), h) dezbaterea programului, declaraţiei de politică generală sau a proiectului de lege prin care Guvernul îşi angajează răspunderea politică (art.113, alin.1), i) reexaminarea legii la cererea Preşedintelui României, când sunt întrunite condiţiile prevăzute de art.113, alin.4, j) alegerea membrilor (magistraţilor) Consiliului Superior al Magistraturii (art.132), k) deliberarea asupra unui proiect sau propunere de revizuire a Constituţiei, atunci când prin procedura de mediere, cele două Camere nu au ajuns la un acord (art.147, alin.2) şi l) primirea raportului anual al Avocatului Poporului (art.57). De asemenea, judecătorii primei Curţi Supreme de Justiţie de după evenimentele din decembrie, au fost numiţi de Camera Deputaţilor şi de Senat, în şedinţă comună, potrivit art.151, alin.2[169].

---

[169] Potrivit art.124 din Constituţie şi normelor legii Curţii Supreme de Justiţie, de la intrarea în vigoare a Constituţiei, judecătorii acesteia vor fi numiţi de Preşedintele României (Vezi Legea nr.56/1993, publicată în M.O. nr.159 din 13 iulie 1993).

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Capitolul V

Funcțiile Parlamentului*

Secțiunea I.

Necesitatea identificării funcțiilor Parlamentului

1. **Necesitatea clarificării acestei probleme decurge, mai întâi, din repunerea principiului separației puterilor în stat la baza organizării autorităților publice din țara noastră** - chiar dacă această idee nu este unanim acceptată[170]. În virtutea principiului amintit, competențele puterii de stat trebuie astfel repartizate diferitelor autorități publice încât, putându-se controla reciproc, să nu se ajungă la situația în care una subordonează pe celelalte; să nu se ajungă la centralizarea și ierarhizarea autorităților, fapt ce ar putea duce la concentrarea puterii în mîna unui singur titular - organ unipersonal sau colectiv. **Dacă vorbim de**

---

* Denumirea acestui capitol impune o precizare: în literatura de specialitate din țara noastră cei mai mulți autori de Drept constituțional și l-au intitulat "funcțiile Parlamentului" și nu "atribuțiile Parlamentului", în pofida faptului că în legea fundamentală se face mai des referire la "atribuții" decât la "funcții", când se reglementează competența diverselor autorități publice.

În ceea ce ne privește, ne-am însușit "modelul" francez, ocupându-ne de "funcții" (funcții ale parlamentului, în acest context). În concepția noastră problema funcțiilor presupune sau înglobează pe cea a atribuțiilor, pentru că noțiunea de "funcție" a unei autorități o utilizăm în sens de "direcție fundamentală în care converg atribuțiile acesteia", de "atribut esențial al unui sistem (dacă admitem posibilitatea analizei parlamentului ca un sistem) care se manifestă în condițiile raportării sale la alte sisteme.

De altfel, ceea ce ne propunem în continuare nu este analiza exhaustivă a atribuțiilor Parlamentului României, ci doar analiza celor mai importante atribuții (competențe) ale sale, structurate în lumina direcției în care converg.

[170] Vezi Genoveva **Vrabie**, Les fonctions du Parlement de la Roumanie. Contribution à leur identification et à leur classification, în "Revue Internationale de Droit Comparé", 1997, nr. 3, p. 697-708.

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

separația puterilor în stat[171]**, atunci este logic să ne preocupăm**, după ce în mare am organizat "puterile" potrivit noii Constituții, **de stabilirea cât mai exactă** a atribuțiilor lor, **a funcțiilor pe care le îndeplinesc**, a modului în care acestea interferează, a direcției în care converg şi a scopului pe care îl urmăresc. Un singur argument ne permitem în sprijinul acestei idei, logica expunerii şi economia spațiului nepermițându-ne mai mult. Este vorba de discuțiile fertile şi necesare din literatura juridică din țara noastră referitoare la competența de a abroga o lege, atunci când acest lucru se realizează pe o altă cale decât cea obişnuită - exprimarea voinței parlamentului în acest sens. Se apreciază astfel "natura" deciziilor Curții Constituționale prin care au fost declarate neconstituționale unele norme penale, fiind astfel scoase din vigoare de un alt organ decât cel competent a abroga o lege, adică Parlamentul[172]. Situația aceasta a determinat, după

---

[171] Printre cei ce au supus unei critici pertinente acest principiu, vezi şi Carré de **Malberg**, Contribution à la théorie générale de l'Etat (cf.M.**Prélot**, J.**Boulouis**, Institutions politiques et droit constitutionnel, Sept. éd., Paris, 1978, p.91); Jean-François **Aubert**, Traité de droit constitutionnel suisse, Ed.Ides et Calendes, Neuchatel, vol.II, 1967, p.449 ş.u. şi Th.**Fleiner-Gerster**, Théorie générale de l'Etat, P.U.F., Paris, 1986, p.365.

La noi, însă, imediat după evenimentele din decembrie, se punea mai mult problema limitării puterii, decât cea a criticării principiului separației puterilor în stat. Într-un anume sens, noi eram atunci în situația în care se găseau, în secolul XVIII, cei ce au fundamentat principiul amintit. Teama că cei ce preiau puterea pot "să abuzeze" de ea i-a determinat pe români - şi nu numai - să reafirme separația puterilor în stat. Sigur că în statele occidentale competiția se duce azi mai mult între partidul de guvernământ şi cel (cele) din opoziție, că "schema" partajării şi colaborării "puterilor" creată cu mai bine de două secole în urmă nu mai acoperă (nu mai acoperă **în întregime**) realitatea, dar în statele din centrul şi estul Europei "se repetă istoria"; se reia firul tradiției, cu atât mai mult cu cât partidele nou create nu au, şi nu pot avea încă, un rol însemnat în organizarea politică.

[172] Referitor la această problemă, vezi, de exemplu, M.**Constantinescu**, Competența Curții Constituționale cu privire la legile anterioare intrării în vigoare a Constituției României, în "Dreptul", nr. 9, 1993, p.3 ş.u. şi V. **Urse**, V. **Drăgoi**, Mioara **Ketty-Guiu**, Discuții pe marginea legii privind organizarea şi funcționarea Curții Constituționale, în "Dreptul", nr.9, 1993, p.6 ş.u.

cum era şi firesc, abordarea unor probleme referitoare la funcţia de control al constituţionalităţii legilor, exercitată de Curtea Constituţională şi, pe cale de consecinţă, la funcţia legislativă, deci şi la competenţa Parlamentului României. Din multitudinea discuţiilor purtate şi a soluţiilor propuse reiese cu prisosinţă necesitatea abordării şi clarificării funcţiilor Parlamentului, în lumina interferenţei lor cu cele exercitate de celelalte autorităţi publice din ţara noastră, cu cele jurisdicţionale în special.

2. **Dar, tot atât de necesară ne apare abordarea acestei probleme în lumina exigenţelor principiului statului de drept**, ştiut fiind faptul că acesta este consacrat ca o valoare supremă de art.1, alin.3 din Constituţie, valoare pe care autorităţile etatice trebuie să o garanteze. Declarând statul român ca stat de drept, noua noastră lege fundamentală s-a alăturat ţărilor care, în special după al doilea război mondial, au organizat puterea etatică în lumina acestui principiu înscris concomitent în documentele politico-juridice naţionale şi internaţionale[173]. Dacă ne referim la ţara noastră, putem aprecia că am demarat procesul înfăptuirii statului de drept, şi anume în plan normativ[174]. Dar, **pentru înfăptuirea statului de drept "în sens material"**[175], care presupune realizarea exigenţelor acestui principiu **în realitate**, trecerea de la normativitate la funcţionarea democratică a societăţii pe baza normelor juridice, **trebuiesc desprinse, identificate şi clarificate aceste "exigenţe"**, proces ce a fost

---

[173] Vezi, de exemplu, Statutul Consiliului Europei (semnat la Londra, la 5 mai 1949), Carta de la Paris pentru o nouă Europă (21.XI.1990), Actul final de la Helsinki (1.VIII.1975) şi Documentul final al Reuniunii de la Viena (19.II.1989).

[174] **Putem vorbi deocamdată,** utilizând distincţia făcută de prof. M. E. Decaux între "stat de drept formal" şi "stat de drept material". **doar de stat de drept formal**. Vezi, M. E. **Decaux**, Garanties juridiques des droits de l'homme, în vol. "Institut International de Droits de l'homme, Vingt-quatrième Session d'Enseignement, Strasbourg, 2-30 Juillet 1993. RECUEIL DES COURS. Textes et sommaires", p.2.

[175] Ibidem, p.7.

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

declanşat în ţara noastră chiar anterior adoptării Constituţiei, în literatura de specialitate existând o preocupare constantă în acest sens[176]. Aşa cum remarcam cu ocazia dezbaterii proiectului de Constituţie, **printre exigenţele statului de drept, una din cele mai importante este cea referitoare la delimitarea competenţelor principalelor autorităţi publice**[177], a funcţiilor pe care le realizează fiecare. În această lumină, clarificarea problemelor ce ţin de identificarea funcţiilor parlamentului se integrează perfect în preocuparea mai largă privind elucidarea problematicii extrem de complexe şi, în acelaşi timp, extrem de importante, a statului de drept.

3. **Dar, stabilirea cât mai exactă a competenţelor Parlamentului României şi a funcţiilor pe care le exercită apare tot atât de utilă şi în lumina unei alte necesităţi, şi anume a aceleia care priveşte cunoaşterea "limitelor statului"**, a sferei de manifestare şi exercitare a drepturilor şi libertăţilor cetăţeneşti. Astfel, o clarificare privind funcţiile parlamentului trebuie neapărat să se extindă şi asupra "întinderii" sau sferei de acţiune a funcţiei sale legislative, limita competenţei parlamentului în acest domeniu fiind determinată, pe de o parte, de faptul că drepturile, libertăţile şi îndatoririle fundamentale ale cetăţenilor sunt reglementate la nivel de constituţie şi, pe de altă parte, de faptul că exerciţiul unor drepturi sau ale unor libertăţi poate fi restrâns - potrivit

---

[176] Vezi: Sofia **Popescu**, Statul de drept, în "Studii de drept românesc", nr.3-4, 1990. Din nou despre statul de drept, în "Studii de drept românesc", nr.4, 1992; Genoveva **Vrabie**, Unele exigenţe ale principiului statului de drept, în "Analele ştiinţifice ale Universităţii «Al.I.Cuza» Iaşi", 1991; Emil **Moroianu**, Cîteva noi remarci privind statul de drept, în "Studii de drept românesc", nr.1, 1993; Ion **Deleanu** şi Marian **Enache**, Statul de drept, în "Dreptul", nr.7, 1993; Genoveva **Vrabie**, Teoria generală a dreptului, Ed."Ştefan Procopiu", Iaşi, 1993, p.183 ş.u.

[177] Vezi: Genoveva **Vrabie**, Unele exigenţe ale principiului statului de drept, în op.cit., p.7.

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

art.49 din Constituție - doar "pentru apărarea drepturilor și libertăților" (sau pentru alte rațiuni expres prevăzute în acest text). Deci, Parlamentul nu poate, prin lege, restrânge drepturile și libertățile fundamentale ale cetățenilor, după cum nu poate, în principiu, stabili noi îndatoriri fundamentale în sarcina acestora. Sigur, poate modifica Constituția, dar numai în condițiile restrictive prevăzute în Titlul VI și, oricum, nici o revizuire nu poate fi făcută dacă are ca rezultat suprimarea drepturilor și a libertăților fundamentale ale cetățenilor, așa cum se precizează în art.148[178]. De asemenea, trebuie remarcat faptul că în acest domeniu - drepturi și libertăți - Parlamentul este obligat să acționeze, pe cale de reglementare, în strictă conformitate cu Declarația universală a drepturilor omului, cu pactele și tratatele la care România este parte, în caz contrar consecințele "eforturilor" sale fiind nule, aceste norme internaționale având oricum prioritate, dacă normele interne sunt neconcordante, fapt prevăzut expres de Constituția noastră (art.20, alin.2). În această lumină apare logică analiza funcțiilor parlamentului în strânsă legătură cu limitele puterilor publice, cu drepturile și îndatoririle cetățenești.

4. **Necesitatea identificării funcțiilor parlamentului și a clarificării multiplelor probleme pe care le presupune poate fi desprinsă și din discuțiile ce se poartă,** și care ar trebui extinse, **în legătură cu legalitatea și legitimitatea, cu raporturile dintre ele**. Dacă aproape o jumătate de secol legalitatea a fost înțeleasă doar ca o conformitate a actelor normative subordonate legii cu legea, cu legea **pozitivă** dincolo de care nu există altceva decât implacabilul determinism economic, **azi ideea de legalitate este proiectată mai mult în lumina legitimității**, spiritul critic fiind exacerbat, iar încrederea față de parlament,

---

[178] Această limitare, care ține de domeniul lui "Sollen", nu conduce obligatoriu la inexistența unor situații în care legile, anumite dispoziții legale, contravin Constituției. Este și motivul pentru care Curtea Constituțională, de la înființare și până azi, a pronunțat un important număr de decizii prin care a declarat neconstituționale anumite norme juridice.

față de "opera" sa - legea - manifestându-se cu prudență. Se încearcă din nou raportarea legii la principii superioare anterioare - de natură deosebită în concepția unor autori diferiți - făcându-se apel la sentimentul **credinței** că legile sunt bune, drepte, în conformitate cu dreptul și dreptatea, cu **buna** tradiție a poporului român, legalitatea fiind opusă adesea legitimității. Astfel, de exemplu, în țara noastră s-au auzit glasuri care au contestat însăși legitimitatea noilor structuri politice create în baza actualei Constituții, ea însăși considerată ca "nelegitimă"[179]. Or, acest lucru ne impune un efort deosebit pe planul regîndirii și reelaborării conceptelor de legalitate și legitimitate, a abordării acestor probleme în strânsă legătură cu cea a funcțiilor autorităților publice, a parlamentului îndeosebi, pentru a putea aprecia care anume funcții ale acestuia sunt legitime și care nu, care anume atribuții sunt exercitate potrivit legii și dreptății și care constituie o depășire a ceea ce se apreciază ca **legitim**.

5. Desigur, există și alte motive pentru care ar trebui abordată problema funcțiilor parlamentului, precum cel **al sporirii eficacității activității parlamentare**. S-ar putea iniția, printr-un efort concertat, ample dezbateri pe tema funcțiilor parlamentului, activității sale, pe tema creșterii eficienței muncii parlamentare, a identificării unor mijloace de potențare a activității acestui organ care constituie - ar trebui să constiuie? - inima sistemului politico-etatic din țara noastră.

Secțiunea II.

Ce funcții realizează Parlamentul României. Posibile clasificări

Problema funcțiilor parlamentului poate fi abordată cel puțin la trei **nivele**, ca și cea a sistemului politico-etatic în întregul său și anume: a) la un nivel general-abstract, b) la nivelul regimului politic sau constituțional în care se integrează respectivul parlament (regim parlamentar, regim

---

[179] Vezi, de exemplu, Eleodor **Focșăneanu**, Istoria constituțională a României, Edit. Humanitas, Buc., 1992, p. 172 ș.u.

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

prezidențial, regim mixt etc) și 3) la un nivel concret, cu referire deci la un anume stat, aflat într-o anume perioadă a evoluției sale istorice.

În lucrările de specialitate, îndeosebi în manualele de Drept Constituțional din ultimii ani, acest subiect este abordat de regulă în cadrul capitolului referitor la organizarea politică a unui stat, fiecare autor ocupîndu-se prioritar de funcțiile parlamentului țării sale[180]. Cu toate acestea, anterior detalierii problemelor din acest domeniu, autorii își exprimă opinia cu privire la funcțiile parlamentului în general, fără referire expresă la un anume stat. Cei mai mulți dintre aceștia, mai ales specialiștii din Franța, enumeră **două** funcții fundamentale ale parlamentului, și anume: legislativă și de control[181]. Alții adaugă celor două funcția financiară, remarcând că "**atribuțiile financiare** sunt la originea puterii parlamentelor"[182]. În sfârșit, întâlnim și poziții deosebite, precum cea a profesorilor M.Prélot și J.Boulouis din Franța și J.F.Aubert din Elveția. Astfel, primii vorbesc de **funcția** (unica, deci) parlamentară, care prezintă "patru aspecte complementare: și anume: 1) de reprezentare, 2) de deliberare, 3) de control și 4) de legiferare[183]. J. F. Aubert, la rândul său, face multiple distincții înlăuntrul sferei de **atribuții** ce revin Adunării Federale (parlamentul Elveției),enumerînd următoarele categorii: a) atribuții în domeniul modificării constituției, b) atribuții legislative, c) atribuții guvernamentale, d) atribuții administrative, e) atribuții judiciare, și f) atribuții

---

[180] Vezi, de exemplu, Marcel **Prélot**, Jean **Boulouis**, op.cit., p.790 ș.u., Charles **Debbasch**, Jacques **Bourdon**, Jean-Marie **Pontier** și Jean-Claude **Ricci**, op.cit., p.843 ș.u., Pierre **Pactet**, op.cit., p.415 ș.u., Claude **Leclercq**, op.cit., p.667 ș.u., Jean-François **Aubert**, op.cit., p.476-501.

[181] Vezi, Ch.**Debbasch** ș.a., op.cit., p.843 și C.**Leclerq**, op.cit., p.667.

[182] Vorbind de atribuțiile financiare ale parlamentului, P. Pactet arăta că "evoluția contemporană nu le-a fost favorabilă, reguli restrictive fiind adoptate în cea mai mare parte a țărilor, în special în Franța" (op.cit., p.416).

[183] Vezi, M.**Prélot**, J.**Boulouis**, op.cit., p.790-791.

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

de control a justiției[184].

Dar, **ideile din cadrul capitolului ce are ca obiect analiza parlamentului** - unde sunt abordate, după caz, problemele referitoare la funcții sau atribuții ale acestuia - **trebuie neapărat completate cu cele cuprinse în cadrul capitolului privind principiul separației puterilor în stat, acestea din urmă fiind,** cel puțin la unii autori, **relevante pentru înțelegerea funcțiilor parlamentului în lumina complexelor lui legături cu celelalte autorități publice.** Ne oprim doar la două exemple. Ni se pare deosebit de important faptul de a aminti că prof. **J. F. Aubert**, vorbind de "dogma" separației puterilor în stat, ne indică ce putem păstra din această teorie, si anume: 1) existența mai multor funcții, atât de diferite unele de altele, 2) necesitatea mai multor organe şi 3) atribuirea unei funcții cu titlu principal, dar nu exclusiv, fiecăruia din aceste organe[185]. Ne oferă, astfel, **un criteriu foarte important de clasificare a funcțiilor Parlamentului**, sau, mai bine zis, ne ajută să facem o distincție între diferitele atribuții ale acestuia; **deci ne facilitează detașarea atribuțiilor care sunt încredințate parlamentului cu titlu principal, de cele altfel încredințate**. Este o idee care ni se pare că se conjugă perfect cu cea a profesorului **K. Lukić** care vorbeşte de "puteri proprii şi specifice" ale unui organ, deosebindu-le de "sarcinile care prin natura lor juridică provin de la alte organe"[186].

Într-adevăr, **o primă distincție care se impune** înlăuntrul sferei funcțiilor realizate de parlament **este aceea între funcția legislativă,** care îi este atribuită "cu titlu principal", fiind "o putere proprie şi specifică" si **celelalte funcții** care "prin natura lor juridică provin de la alte organe", sau sunt specifice acestora (cum ar fi, de exemplu, funcția jurisdicțională sau "de intermediere a justiției").

---

[184] Vezi, J.F.**Aubert**, op.cit., p.476.

[185] Idem, p.455.

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Dacă facem abstracție de sistemul adoptat în alte state - precum Franța, unde reglementarea **primară** nu aparține numai Parlamentului ci și Guvernului, domeniul de reglementare juridică a acestuia fiind determinat de Constituție - și ne referim doar la noi, putem afirma cu fermitate că singurul organ legiuitor este Parlamentul, în Constituție prevăzându-se că acesta este "unica autoritate legiuitoare a țării" (art.58). Concluzia care se desprinde indubitabil este că activitatea normativă a Guvernului este "reziduală", conform limbajului lui J. F. Aubert. Chiar și atunci când adoptă norme în domenii aparținând legii ordinare - prin ordonanțe - activitatea de reglementare juridică a Guvernului apare ca subsidiară, competența aceasta revenindu-i numai în măsura în care a fost abilitat de Parlament, uneori chiar cu condiția aprobării ulterioare a ordonanțelor, conform art.114 (3) din Constituție. Deci, putem afirma cu deplin temei că funcția legislativă este atribuită în țara noastră Parlamentului "cu titlu principal", fiind "o putere proprie și specifică" a acestuia.

Dar, abordând problema funcțiilor Parlamentului în strânsă legătură cu funcțiile celorlalte puteri publice, **o altă distincție se impune**, și anume între funcțiile care pot fi întâlnite la toate organele, dar fie cu titlu principal, fie cu titlu secundar ("funcții reziduale"), și cele care, întâlnite și ele la toate, nu sunt atribuite niciunei autorități "cu titlu principal", având aceeași "valoare" peste tot, cum este, de exemplu, **funcția de control**.[187] Controlul trebuie să fie reciproc. Așa cum sublinia, cu multă vreme în urmă, Montesquieu, acest lucru este necesar "pentru a nu se abuza de

---

[186] Radomir **Lukić**, Théorie de l'Etat et du droit, Dalloz, Paris, 1974, p.29.

[187] Afirmația aceasta trebuie însoțită de o **observație**: Controlul este reciproc, dar Parlamentul are, totuși, o preeminență în realizarea acestuia, idee ce poate fi ușor acceptată în lumina textelor constituționale care reglementează atribuțiile autorităților publice.

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

putere"[188]. Or, scopul acesta nu poate fi atins decât prin atribuirea unor sarcini de control tuturor puterilor (autorităţilor publice), de aşa natură încât niciuna să nu poată subordona pe celelalte[189]. În acest sens, prof. Th. Fleiner-Gerster remarca că **ideea forţă a lui Montesquieu este "controlul reciproc"**, "la fel de valabilă şi azi ca şi atunci când a fost elaborată"[190].

Nici **funcţia guvernamentală**[191] nu poate fi atribuită "cu titlu principal" Parlamentului României, importante activităţi care o caracterizează (o definesc) fiind exercitate de alte autorităţi "cu acelaşi titlu". Astfel, **în domeniul politicii externe** remarcăm mai repede o concertare a acţiunilor la nivelul autorităţilor publice centrale, decât "o gradare" a lor; Guvernul negociază tratate internaţionale, Preşedintele României le încheie, iar Parlamentul le ratifică (art.91 din Constituţia României). La fel în ceea ce priveşte **activitatea din domeniul financiar**

---

[188] "Pour qu'on ne puisse pas abuser du pouvoir il faut que, par la disposition des choses, le pouvoir arrête le pouvoir" (MONTESQUIEU, De l'Esprit des lois, avec des Notes de Voltaire, de Grevier, de Mably, de la Harpe etc., Nouvelle Edition, Paris, Libraire Garnier Frères, p.150).

[189] Remarcând aceeaşi necesitate - manifestarea ca adevărate **puteri** a autorităţilor legislativă, executivă şi judiciară - Generalul Charles de Gaulle sublinia că "echilibrul stabilit între ele nu trebuie să permită uneia să distrugă pe alta, pentru că aceasta ar duce mai întâi la anarhie şi apoi la tiranie". (Discursul de la Epinal din 29 septembrie 1946. Cf. M. **Prélot**, J. **Boulouis**, op.cit., p.577).

[190] Vezi, Th.**Fleiner-Gerster**, op.cit., p.372.

[191] **Funcţia guvernamentală înglobează,** în concepţia lui J.F.Aubert, **activităţi din domeniul relaţiilor externe**, din **domeniul financiar**, precum şi din alte domenii de relaţii specifice statelor federale, precum aprobarea convenţiilor dintre cantoane sau garantarea constituţiilor cantonale (Vezi J.F.Aubert, op.cit., p.479 ş.u.). Lăsând deoparte pe aceastea din urmă, pentru că statul nostru nu este un stat federal (şi deci nu are astfel de competenţe), am putea adăuga activităţilor enumerate ca fiind specifice funcţiei guvernamentale, pe cele din **domeniul numirii, alegerii sau desemnării unor persoane** în vederea exercitării unor importante funcţii guvernamentale şi jurisdicţionale.

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

sau **activitățile privind alegerea, desemnarea sau numirea unor persoane în vederea realizării unor importante funcții guvernamentale sau jurisdicționale**, unde se poate ușor constata că astfel de atribuții aparțin nu numai Parlamentului, ci și Președintelui României[192] și Guvernului[193]. Cu alte cuvinte, este dificil de apreciat că vreuna din atribuțiile enumerate aici este conferită vreunei autorități "cu titlu principal".

O altă distincție se poate face între funcția finală, funcțiile fundamentale și funcțiile laterale ale Parlamentului, dacă admitem în general această distincție[194].

Plecând de la ideea că **funcția finală** este "nevoia în jurul căreia se constituie orice sistem organizat", am putea spune că **funcția de reprezentare este funcția finală a Parlamentului**[195], **apariția acestuia fiind primordial legată de necesitatea exprimării voinței generale de către un organ ales, reprezentantul suprem al națiunii**[196], al poporului. În sprijinul acestei afirmații trebuie amintit faptul că profesorii M.Prélot și J.Boulouis, vorbind de "funcția parlamentară", arătau că aceasta este "o funcție complexă", ale cărei elemente componente s-au adăugat unele altora, astfel încât formează un ansamblu coerent, a cărui **măsură comună...** este **deliberarea**. Tocmai **deliberarea**, în calitate de principiu și

---

[192] Vezi articolele nr.106 (2), 85, 94 lit.c, 124, 133, 152 (2) etc. din Constituția României.

[193] Vezi, de exemplu, art.122 din Constituția României.

[194] Cu privire la clasificarea funcțiilor în finale, fundamentale și laterale, vezi: Cătălin **Zamfir**, Metoda normativă în psihosociologia organizării, Edit.științifică, București, 1972 și Psihosociologia organizării și a conducerii, Edit. Politică, București, 1974.

[195] Cu privire la funcția de reprezentare, vezi, M. **Prélot**, J. **Boulouis**, op.cit., p.790 si Ion **Deleanu**, Drept constituțional și instituții politice, Edit."Chemarea", Iași, 1992, p.170 ș.u.

[196] În Constituția Suediei (art.4) se prevede: "Riksdag"-ul va fi primul reprezentant al poporului..."

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

în calitate de metodă, **constituie baza funcției parlamentare**. Şi, mai departe, acesta adaugă: "**Acestei deliberări i se alătură în mod natural** ("comme naturellement") **primul dintre elementele componente ale funcției parlamentare, reprezentarea**" (subl. ns.)[197]. Am putea spune că **deliberarea** ca "principiu" (nu ca metodă, pentru că în această calitate o întâlnim la toate autoritățile publice) **este specifică parlamentului, care se prezintă în mod necesar ca un corp de reprezentanți ai națiunii.** De aceea credem că **reprezentarea este funcția finală a Parlamentului**. Legile sunt rodul deliberării, iar deliberarea se realizează de către reprezentanții poporului. La noi, ca şi în alte state, admițându-se ideea că şi alte organe sunt reprezentative, în art.58 din Constituție se prevede că "Parlamentul este organul reprezentativ **suprem** al poporului român" (subl. ns.), detaşându-se astfel organul legiuitor de toate celelalte, nici un text constituțional nemaiutilizând adjectivul "suprem" pentru a califica o autoritate publică care are sarcini de a adopta norme juridice. De asemenea, **numai cu privire la aceşti reprezentanți** - membri ai Adunărilor - **Constituția prevede că "sunt în serviciul poporului"** (art.66).

Sigur că ceea ce afirmăm acum are valoare convențională, "mai mult didactică", dar ni se pare că **inocularea ideii** potrivit căreia parlamentul are ca funcție finală reprezentarea poporului se impune pentru mai multe motive, ea prezentând un interes mai larg decât cel didactic. Obligă mai mult, am putea spune. **Dacă reprezentarea este însăşi nevoia care a determinat constituirea parlamentului** (instituirea acestei forme etatice), **atunci toate celelalte cerințe funcționale** - privitoare la reglementarea juridică a relațiilor dintre oameni, determinarea conduitei lor potrivit interesului general, stabilirea liniilor directoare ale politicii externe, asigurarea unui echilibru financiar, desemnarea unor persoane capabile şi

---

[197] Vezi, M. **Prélot**, J. **Boulouis**, op.cit., p.790.

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

responsabile pentru exercitarea unor atribuţii guvernamentale şi jurisdicţionale, efectuarea unui control asupra celorlalte autorităţi publice etc. - **converg către scopul desfăşurării unor activităţi care, în ansamblul lor, să reflecte idealurile şi interesele celor pe care parlamentul îi reprezintă**[198].

Dacă admitem că reprezentarea este funcţia finală a Parlamentului, cea care constituie **cauza** şi **scopul** întregii sale activităţi, va trebui să identificăm în continuare **celelalte funcţii**[199] ale acestuia, atât cele fundamentale, cât şi cele laterale.

Aşa cum precizam mai înainte, enumerarea funcţiilor parlamentului, identificarea lor se realizează diferit de la un autor la altul. În final, orice opinie referitoare la această problemă este "discutabilă" şi "cenzurabilă", cum s-a afirmat.[200].

Aşadar, ce propunem? Având în vedere faptul că reprezentarea "constituie condiţia prealabilă a unui transfer către Parlament a puterii de a exprima voinţa generală, a puterii de a face legi"[201], **legiferarea apare ca funcţie fundamentală a acestuia**, care-i determină natura şi care este afirmată ca atare de toţi autorii. Este funcţia care detaşează net parlamentul, ca autoritate legiuitoare, de autoritatea executivă şi de cea jurisdicţională, fiind amplu dezbătută şi detaliat explicată în toate manualele de drept constituţional.

O altă funcţie fundamentală a Parlamentului României, convergentă cu cea legislativă, este **funcţia guvernamentală**[202]. Aceasta

---

[198] Este, de asemenea, ideea care ar trebui să anime orice iniţiativă sau activitate a oricărui parlamentar. Orice "vot" ar trebui să fie precedat de întrebarea "cum pot să exprim cât mai fidel voinţa generală", sau "cum pot să apăr cât mai eficient interesul general".

[199] Utilizăm noţiunea de "funcţie" în sensul de atribut esenţial al unui sistem care se exercită în condiţiile raportării sale la alte sisteme.

[200] Vezi: I. **Deleanu**, op. cit., p. 170.

[201] Vezi: M. **Prélot**, J. **Boulouis**, op.cit., p.791.

[202] Vezi: J.F.**Aubert**, op.cit., p.475-480.

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

se realizează prin **determinarea politicii externe, asigurarea echilibrului financiar, numirea, desemnarea, alegerea sau avizarea unor persoane în vederea exercitării unor importante funcții guvernamentale și juridice** etc. Precizăm că, în literatura de specialitate din țara noastră nu se vorbeşte de o funcție "guvernamentală", în schimb activitățile pe care noi le considerăm specifice acesteia, precum cele exemplificate mai sus, sunt incluse sau avute în vedere cu ocazia tratării altor funcții, precum cea "de recrutare a personalului guvernamental", "de determinare a politicii externe" ("de conducere" cum o denumesc alții) etc.[203].

În sfârşit, **o a treia funcție fundamentală a Parlamentului României** este **cea de control asupra activității celorlalte autorități**, un control efectuat prin mijloace proprii şi adesea finalizat prin sancțiuni constituționale, funcție care, ca şi cea legislativă, este unanim recunoscută de specialiştii din domeniul dreptului constituțional.

În privința "**deliberării**", apreciată de mulți autori ca o funcție a parlamentului, trebuie să amintin că M. Prélot spunea că ea "este **o măsură comună a tuturor celorlalte**", idee în lumina căreia este greu de acceptat faptul că deliberarea este o funcție **aparte**, distinctă de toate celelalte[204]. În legătură cu acest lucru Prélot preciza, referindu-se la semnificația termenului "parlament": "El a servit pentru a desemna **două feluri de instituții având în comun o funcție deliberativă**"[205].

---

[203] Precizăm, cu această ocazie, că nu subscriem acelor opinii care enumeră printre funcțiile parlamentului şi pe cea "de conducere ", de teama unor consecințe defavorabile pe planul unei corecte aprecieri a raporturilor dintre autoritățile publice, care în țara noastră sunt organizate potrivit principiului separației puterilor în stat, aşa cum îl interpretăm azi. (Vezi, de exemplu, Irina **Moroianu Zlătescu**, Rolul parlamentului în sistemul conducerii statului, în "Dreptul", nr. 8, 1992, p.10).

[204] Vezi: M. **Prélot**, J. **Boulouis**, op.cit., p. 721.

[205] Vezi: M. **Prélot**, J. **Boulouis**, op. cit., p. 721. Cele două instituții la care se referă autorii sunt: în Franța curțile de justiție şi în Marea Britanie adunările politice.

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Şi, dacă ne-am pronunţat cu privire la identificarea funcţiilor fundamentale, logic, va trebui să continuăm cu **funcţiile laterale ale parlamentului** (pornind de la premiza acceptării distincţiei: funcţii finale - funcţii fundamentale - funcţii laterale). Acestea ar fi, în concepţia noastră, **funcţia de informare şi funcţia jurisdicţională sau de facilitare (intermediere?) a realizării justiţiei**.

În legătură cu prima, trebuie să arătăm că unii autori din ţara noastră vin cu argumente pertinente pentru a demonstra că "nu se poate vorbi de o funcţie <<deliberantă>>, specifică Parlamentului, odată ce toate organele colegiale ale statului mai întâi deliberează, iar numai apoi decid"[206]. Noi, însă, acceptăm deliberarea numai ca pe o funcţie **laterală**, prin intermediul căreia se realizează toate celelalte.

În legătură cu cea de a doua, o precizare se impune. Parlamentul României nu exercită o funcţie propriu-zis jurisdicţională, ci o funcţie care contribuie la înfăptuirea (realizarea) justiţiei de către alte autorităţi. Astfel, de exemplu, în cazul în care Camera Deputaţilor şi Senatul ar hotărâ punerea sub acuzare a Preşedintelui României - potrivit art.84 (3) din Constituţie - Curtea Supremă de Justiţie ar avea competenţa de judecată. La fel, nici activitatea comisiilor de anchetă ale Parlamentului nu este o activitate jurisdicţională. Raportul unei astfel de comisii nu rezolvă el însuşi problema ce a făcut obiectul anchetei parlamentare, ci propune doar o soluţie, care reflectă atitudinea Parlamentului, dar cel ce se pronunţă în final este un organ judecătoresc sau un alt organ jurisdicţional.

Ca şi identificarea funcţiilor Parlamentului României, clasificarea lor în diverse categorii, inclusiv în funcţii finale, fundamentale şi laterale, **are o valoare relativă.** Acelaşi lucru îl putem afirma despre **ierarhizarea** lor. Sigur, s-ar putea pune mai întâi problema dacă este posibilă ierarhizarea, şi numai subsecvent valoarea ei. În ce priveşte prima.

---

[206] Vezi T. **Drăganu**, op.cit. (Tratat), vol. II, p. 184.

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

problemă, răspunsul este şi se cere afirmativ, pentru că, dacă admitem - fie şi indirect sau cu limite - principiul separaţiei puterilor în stat, atunci trebuie să acceptăm faptul că fiecare categorie, tip de activitate încredinţată cu titlu principal unei anume autorităţi, îi imprimă natura juridică. În aceste condiţii, o astfel de activitate, dirijată către realizarea unor cerinţe funcţionale majore, se detaşează de celelalte. Astfel, în cazul nostru, **funcţia legislativă se detaşează de celelalte funcţii ale Parlamentului, determinându-i natura juridică. Cu alte cuvinte, o ierarhizare a funcţiilor, cel puţin cu valoare teoretică, este posibilă.** Dar, realitatea poate răsturna la un moment dat ierarhia care teoretic se impune. Pot exista conjuncturi în care o funcţie ce se situează la un nivel inferior să-şi schimbe poziţia în sistem, căpătând o importanţă mult sporită. Se poate, astfel, ca funcţia jurisdicţională (de intermediere a realizării justiţiei) să treacă pe primul plan, la un moment dat. O conjunctură posibilă este aceea în care se pune problema punerii sub acuzare a preşedintelui statului. Într-o astfel de situaţie, temporar, toate celelalte funcţii rămân pe planul doi.

Sau, se poate şi altfel: afirmăm în principiu că Parlamentul este unica autoritate legiuitoare a ţării, dar lăsăm Guvernul să conducă prin ordonanţe, activitatea acestuia de adoptare a unor importante acte normative depăşind de departe pe cea a autorităţii legiuitoare. Este situaţia înregistrată la noi în perioada guvernării Victor Ciorbea (1996-1998) şi a primei etape de guvernare a prim-ministrului Radu Vasile.

În sfârşit, se impune o ultimă remarcă în legătură cu raporturile ce se pot stabili între funcţiile parlamentului. Acestea, acţionînd unele prin altele, crează impresia unui ... **tot**. Poate tocmai pentru acest fapt unii autori nu au vorbit de funcţii ale parlamentului, ci de **funcţia** parlamentară, aşa cum a procedat M. Prélot. Parlamentul, organ reprezentativ suprem, deliberează în vederea exprimării voinţei generale în sensul reglementării juridice a celor mai importante relaţii sociale, adoptând legi în cele mai diverse domenii ale vieţii sociale - organizare, finanţe, relaţii

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

internaționale etc. Dar, deliberarea poate avea și alt scop decât cel al adoptării legilor, precum numirea, desemnarea sau alegerea unor persoane pentru a exercita înalte funcții guvernamentale sau judiciare. Deliberarea, se finalizează, astfel, prin legiferare sau prin ratificarea unor tratate internaționale, numirea unor demnitari etc. Adoptând legi, exercitând deci funcția legislativă, Parlamentul realizează în același timp (sau prin intermediul acesteia) funcția guvernamentală, direcționând relațiile externe, asigurînd echilibrul financiar etc.

Dar funcțiile Parlamentului nu trebuie abordate doar prin prisma relațiilor dintre ele. După cum ușor se poate constata, **acestea se realizează concomitent cu cele aparținând celorlalte autorități publice**, interferând și intercondiționându-se. Astfel, în condițiile în care, exercitând funcția de control al constituționalității legilor, Curtea Constituțională declară neconstituțională o lege, ea realizează indirect "o funcție legislativă", *abrogând* în fapt legi, competență pe care o are de regulă (în principiu) Parlamentul. Or, acest fapt poate conduce în anumite situații la perturbarea relațiilor **normale** dintre funcții - atât la nivelul unei autorități, cât și la nivelul sistemului organelor statului. Astfel, de exemplu, într-o perioadă de "guvernământ al judecătorilor", când Curtea Supremă a S.U.A. și-a extins fără precedent competența în acest domeniu - control al constituționalității legilor -, sigur că a fost afectată indirect "poziția" funcției legislative a Congresului. În astfel de situații reglarea se realizează, desigur, pe baza cerințelor principiului separației puterilor în stat, **competiția dintre autorități**, bazată pe posibilitatea reciprocă de control, **conducând adesea la schimbări sensibile a ponderii acestora în sistem** și, deci, la perturbarea ierarhiei funcțiilor pe care fiecare le realizează.

În condițiile în care vorbim azi de "un vid de putere" - ceea ce înseamnă și neexercitarea unor funcții de către unele autorități sau, de pe alte poziții, de o imixtiune a unei puteri în sferele de competență ale alteia, **clarificarea problematicii** extrem de bogate și variate a **funcțiilor**

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Parlamentului devine una din sarcinile majore ale ştiinţelor juridice şi politice. S-a ajuns deja - în domeniul organizării conducerii societăţii - la nivelul dincolo de care nu mai este posibilă o perfecţionare satisfăcătoare dacă funcţiile de realizat nu sunt determinate cât mai precis cu putinţă. Dar, să nu ne facem iluzii, chiar şi atunci când acest obiectiv va fi în linii mari realizat, efectul pe care-l dorim - perfecţionarea sistemului democratic - nu va fi automat realizat. "Democraţia este cel mai bun sistem - spunea cineva - când funcţionează ca atare." Cu alte cuvinte, cel puţin două sarcini ne stau în faţă: 1) perfecţionarea sistemului statal, care presupune şi elaborarea unei teorii închegate care să o fundamenteze (inclusiv una privind funcţiile autorităţilor publice) şi 2) asigurarea unei corecte funcţionări a acestui sistem.

Secţiunea III

Funcţia de legiferare

§I. Clarificări terminologice

Una din funcţiile fundamentale ale statului este reglementarea unitară şi obligatorie a relaţiilor sociale[207], fapt realizat prioritar prin adoptarea de acte juridice. Sarcina creării normelor juridice incumbă preponderent Parlamentului, dar la realizarea ei contribuie, potrivit legii, şi alte forme organizaţionale etatice, precum guvernul, ministerele, unele autorităţi administrative locale etc. Dar, aşa cum este prevăzut şi în Constituţie, "Parlamentul României este unica autoritate legiuitoare a ţării". Tocmai de aceea se apreciază că legiferarea constituie o funcţie fundamentală a acestuia.

---

[207] Vezi Genoveva **Vrabie**, Consideraţii privind funcţiile statului român. în "Studii şi cercetări juridice" nr. 4/1981.

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

În legătură cu "legiferarea", trebuie precizat că această noțiune este utilizată, atât în literatura de specialitate, cât și în limbajul curent, atât într-un sens larg, cât și într-un sens restrâns. În sens larg semnifică activitatea de creare a normelor juridice, indiferent de forma pe care acestea o îmbracă: legi, ordonanțe, hotărâri, decrete etc. În sens restrâns, tehnico-juridic, noțiunea aceasta semnifică activitatea parlamentului ce se materializează în crearea legilor, acte ce se bucură de supremație față de celelalte izvoare de drept. Vorbind de Parlamentul României și de funcțiile sale, în continuare este firesc să utilizăm noțiunea de legiferare în sens tehnico-juridic.

§II. Actele juridice ale Parlamentului

Potrivit art.64 din Constituție, "Camera Deputaților și Senatul adoptă **legi, hotărâri și moțiuni**, în prezența majorității membrilor". (s.n.).

1. **Noțiunea de lege** are aici un sens tehnico-juridic, de act normativ[208] ce poate fi adoptat **numai** de parlament. Dar, pentru

---

[208] Accepțiunea pe care o dăm legii este, într-o formă sau alta, comună tuturor opiniilor din țara noastră, și nu numai. **Pe plan internațional legea este înțeleasă ca un act normativ. Acest lucru nu împiedică parlamentele ca, uneori, să adopte sub formă de "legi"** (adică acte astfel denumite) **unele decizii cu privire la fapte concrete**. Sau, mai precis, **parlamentele adoptă uneori, cu procedura prevăzută pentru lege, acte individuale,** acte de aplicare. Astfel, de exemplu, de curând la noi s-a creat o nouă universitate la Craiova prin lege, fapt reglementat de Legea nr.88/1993 referitoare la acreditarea instituțiilor de învățământ superior (M.O., Partea I, nr. 307 din 27 XII 1993).

Referitor la această problemă, prof. T. **Drăganu** arăta că "așezământul nostru fundamental nu interzice luarea unor măsuri individuale prin aplicarea procedurii specifice pentru adoptarea legilor. Dar actul individual prin care se ia o asemenea măsură, nu va putea fi considerat o lege propriu-zisă, căci el nu va putea modifica, abroga sau suspenda o lege în vigoare, ci doar să o aplice, cu respectarea

BIBLIOTECA CENTRALA UNIVERSITARA

înțelegerea corectă a acesteia, unele explicații preliminare apar ca necesare.

Noțiunea de lege este utilizată în limbajul comun în mai multe sensuri: de regulă obligatorie, de act juridic normativ etc. Astfel, când atragi atenția unui pieton să respecte "legea", să traverseze "regulamentar", de fapt te referi **la o anume regulă** cuprinsă, să spunem, într-un **decret** privind circulația pe drumurile publice. Sau, când afirmi că "această regulă este prevăzută de lege", confirmi ideea că ea sigur formează conținutul normativ al unui act juridic (oricare: lege, decret, hotărâre etc.). **În art. 64 din Constituție, însă, noțiunea de lege are un sens deosebit, desemnând "produsul" unei activități specifice ce intră numai în competența parlamentului.**

Legea, în sens restrâns, este definită atât din punct de vedere formal (organic), cât şi din punct de vedere material[209]. Luându-se în considerare **criteriul organic şi formal**, aceasta a fost înțeleasă ca un act votat de organul legiuitor, după o procedură legislativă prestabilită[210]. Eventual - în statele unde promulgarea constituie un element obligatoriu al procedurii legislative - se adaugă ideea promulgării de către organul competent (preşedintele republicii sau

---

strictă a normelor ei, unei situații concrete. Cu alte cuvinte, măsura individuală respectivă va avea formă de lege, dar nu şi forță de lege" (Op.cit., (Tratat), vol. II, p. 103).

[209] Plecând de la ideea potrivit căreia caracterizarea legii poate fi făcută avându-se în vedere fie un criteriu formal, fie un criteriu material, prof. Tudor **Drăganu** preciza: "Din punct de vedere formal, este lege orice manifestare de voință care emană de la acele organe ale statului care au, în virtutea normelor constituționale în vigoare, calitatea de organe legislative şi este adoptată cu respectarea procedurii dinainte prevăzute" (Drept constituțional şi instituții politice, vol.II, p.108).

[210] În acest sens, R. Carré de **Malberg** sublinia că "legea îşi trage caracterele distinctive din calitatea specială a autorului ei". ("La loi, expression de la volonté générale", 1931, ch. II, nr. 34 et 24. Cf. P. **Pactet**, op. cit., p. 521).

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

monarhul). Acestui criteriu i s-a alăturat şi un altul, **material**, adică referitor la **conținutul** legii. Astfel, de exemplu, în Franța, imediat după intrarea în vigoare a Constituției din 1958 - care enumeră domeniile legii (art. 34), detaşând competența normativă a Parlamentului de cea a Guvernului - legea a fost definită prin prisma ambelor criterii, ca "act votat de Parlament (element organic) şi referitor la una din materiile enumerate de articolul 34 (element material)"[211].

În condițiile în care, în țara noastră, Constituția **prevedea domeniile** de relații sociale în care Marea Adunare Națională adopta legi, definiția legii cuprindea şi un element organic, referindu-se la faptul că aceasta reglementează "cele mai importante relații sociale". În actuala situație însă, în care legea fundamentală nu precizează care relații formează obiect de reglementare la nivel de lege[212], stabilind numai principiul potrivit căruia Parlamentul este "**unicul** organ legiuitor" (s. n.) - credem că singurul criteriu de definire a legii, atunci când aceasta cuprinde reguli general-obligatorii, rămâne cel organic, formal. La această concluzie ne conduce atât textul amintit (art.58), cât şi regula înscrisă în art.107, alin.2, în conformitate cu care hotărârile Guvernului "se emit pentru organizarea executării legilor". Deci, Guvernul nu are un drept de reglementare **primară,** el poate adopta reguli numai în condițiile existenței **unei** legi, a aceleia a cărei executare "o organizează". Nici în cazul în care adoptă ordonanțe nu putem vorbi de

---

[211] Vezi P. **Pactet**. op. cit.. p. 522.

[212] În "tezele" pentru elaborarea proiectului de Constituție erau prevăzute "domeniile legii", precizându-se în final că "Parlamentul poate reglementa prin lege în orice alte domenii decât cele arătate". Adunarea Constituantă a considerat însă mai important şi mai necesar a delimita "materia" legilor constituționale şi a legilor organice, în condițiile în care, oricum, pe baza art. 58, se poate susține că Parlamentul poate reglementa **orice** relație socială.

o reglementare primară, deoarece acestea nu pot fi adoptate decât ca urmare a abilitării sale printr-o lege a Parlamentului, potrivit art. 114, alin. 1. Chiar dacă adoptă ordonanțe de urgență, în lipsa unei astfel de legi (potrivit art.114, alin.4), faptul că ordonanța "va fi cuprinsă" în legea de aprobare, (potrivit art.114, alin.5), ne conduce la concluzia că și în această situație dreptul de reglementare primară aparține tot organului legiuitor. În aceste condiții, ne întrebăm dacă criteriul material în definirea legii mai poate fi reținut. În acest sens trebuie precizat că lipsa criteriului material în definirea legii poate fi sursa unor confuzii. Este posibil ca anumite acte parlamentare ce nu sunt legi să fie adoptate cu procedura prevăzută pentru adoptarea legii (de exemplu, o hotărâre). **Este, de asemenea, posibil ca un anumit act adoptat de Parlament, să nu cuprindă reguli generale și impersonale.**

Astfel de situații au determinat unele parlamente să ia măsuri pentru stabilirea mai exactă a criteriilor legii. Astfel, de exemplu, o lege din 23 martie 1962 adoptată de Adunarea Federală din Elveția definește noțiunea de "regulă de drept"[213], precizând în final modul în care Parlamentul trebuie "să utilizeze" noțiunile, mai precis situațiile în care urmează a elabora o lege, cele în care urmează să adopte o hotărâre de interes general (hotărâre cu caracter normativ) și cele în care trebuie să adopte "hotărîri simple" (care nu cuprind reguli impersonale).

Având în vedere "omnipotența" Parlamentului nostru în materie legislativă, faptul că este consacrat ca "unic organ legiuitor" (art.58), singurul criteriu material - imprecis, de altfel - ar fi acela care "ar

---

[213] **Regulile de drept** sunt o categorie de reguli abstracte și generale, altfel spus, de reguli materiale: adică cele care "impun obligații sau conferă drepturi persoanelor fizice sau morale, ca și cele *care reglementează organizarea, competența sau sarcinile autorităților sau fixează o procedură*" (vezi: J.F. **Aubert**, op. cit., p. 477)

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

orienta" activitatea acestuia către "cele mai importante relații sociale"[214], aprecierea importanței lor fiind exclusiv de competența autorului legii. Deci, am putea spune că **legea - în sens tehnic-juridic - este acel act normativ juridic ce este adoptat de Parlament, cu o procedură prestabilită, în domenii care prin importanța lor, țin de competența acestuia**[215]. De asemenea, am putea adăuga aici ideea **supremației** acestui act normativ față de toate celelalte, concluzie ce se desprinde din același art. 58. Dacă Parlamentul este unica autoritate legiuitoare, toate celelalte autorități, în exercitarea competenței lor normative stabilite de Constituție, trebuie să se conformeze legii, să elaboreze norme pe baza legilor și în limitele aici prevăzute.

Dar, așa cum arătam mai înainte, **la noi noțiunea de lege este utilizată și într-un alt sens (sens larg)**, de act normativ-juridic. Dacă așa stau lucrurile, ne punem întrebarea dacă și în Constituție întâlnim astfel de situații. O analiză atentă a textelor sale ne îndreptățește la o concluzie afirmativă. **Există texte unde noțiunea de lege este sinonimă cu cea de act normativ-juridic**. Astfel, de exemplu, în **art.51**, în care este înscrisă obligația cetățenilor de a respecta Constituția și legile, credem că voința constituantului a fost aceea de a impune respectarea tuturor normelor juridice și nu numai a celor cuprinse în legi, ca acte ale parlamentului[216]. Deci, în acest context noțiunea de lege are un sens larg și nu restrâns.

---

[214] Vezi și Constituția României - comentată și adnotată, p. 134.

[215] Uneori noțiunea de lege este folosită și într-un alt sens, "acoperind doar legile ordinare și cele organice. (Vezi art.78 din Constituția României)

[216] De asemenea, **ni se pare a fi posibilă o interpretare asemănătoare**, dar nu identică, **a noțiunii de lege cuprinsă în art. 145 din Constituție**. În acest text se prevede:

"1. În cazurile de neconstituționalitate constatate potrivit articolului 144 literele a) și b), legea sau regulamentul se trimite spre reexaminare. Dacă legea este adoptată în aceeași formă, cu o majoritate de cel puțin două treimi din numărul membrilor fiecărei Camere, obiecția de neconstituționalitate este înlăturată, iar promulgarea devine obligatorie."

În regulile amintite, nu se prevede expres cum ar putea fi înlăturată obiecţia de neconstituţionalitate în cazul regulamentului unei Camere, fapt pentru care unii autori au spus că "trebuie să se ajungă la concluzia că, **în această situaţie, Camera este obligată să se conformeze deciziei Curţii Constituţionale"** (s. n.) (T. Drăganu, **Introducere în teoria şi practica statului de drept**, Dacia, Cluj-Napoca, 1992, p. 128), iar alţii au vorbit de "obligativitatea deciziilor Curţii Constituţionale şi implicit de **nulitatea prevederilor regulamentare declarate neconstituţionale"** (s. n.) (I. Muraru, op. cit., vol. I, Bucureşti, 1993, p. 104)

Admiţând ideea "obligativităţii deciziei Curţii Constituţionale pentru Cameră", care pare admisibilă în tăcerea legii, nu putem nicidecum achiesa la cea privind "nulitatea" prevederilor regulamentare, fapt inadmisibil în condiţiile aplicării (recunoaşterii) principiului separaţiei puterilor în stat şi a principiului autonomiei parlamentare.

Dar, în afară de această interpretare a textului amintit, mai este posibilă şi o alta, după părerea noastră. Am putea considera că noţiunea de lege întâlnită în art. 149, alin. 1 fraza a doua este utilizată în sens larg, de act normativ provenit de la Camere (indiferent că ia forma legii sau a regulamentului). Astfel înţeleasă noţiunea, am putea spune că "pentru identitate de raţiune", atît legea **cît şi regulamentul** trebuie rediscutate de Camere; sigur, dacă este vorba de regulament, doar de Camera care l-a adoptat.

În acest sens **am aduce un argument, în favoarea ideii că textele "regulamentare"**, Regulamentul parlamentar (după caz, al Camerei Deputaţilor sau al Senatului) în întregime **trebuiesc rediscutate**. Într-adevăr, Camera "trebuie să se conformeze deciziei", dar nu este lipsit de interes să ştim cum se conformează în practică. Un exemplu în acest sens este edificator, după părerea noastră. Prin decizia nr.46/1994 (publicată în M.O. nr. 131 din 27.05.1994), s-a constatat că numeroase texte din Regulamentul Senatului (adoptat prin Hotărârea nr.16 din 30 iunie 1993) sunt neconstituţionale. După mai bine de 4 ani de la adoptarea deciziei, în şedinţa Senatului din 1 iunie 1996, unul dintre cei mai buni jurişti ai acestuia, senatorul Ion Predescu, spunea: "Eu am fost cel care am zis: <<Domnule preşedinte, putem aborda dezbatearea regulamentului, cu trei condiţionări: să ţinem seama de Decizia nr.46 a Curţii Constituţionale, pe care nu o putem înlătura, privitoare la regulamentul nostru: **nu-i obligatorie, nu e ca la lege**, şi să ţinem seama şi de statut.>>" (s.n.) (Vezi M.O. Partea a II-a, nr. 102 din 24.06.1998, p.5). Deci, nici nu încape îndoială că Regulamentul se dezbate din nou. Dar, despre obligativitatea deciziei Curţii Constituţionale (cât de obligatorie) se vede bine concepţia: Nu este **chiar** o lege!

Spuneam mai înainte că legea, în sens tehnic-juridic, este **un act normativ juridic**. Afirmația aceasta necesită însă o precizare. **S-au cunoscut cazuri şi se cunosc şi azi, când legea are un caracter individual**. La o astfel de lege se referă, de exemplu, Legea nr.88 din 1993[217] când statutează: "Instituțiile de învățământ superior se înființează prin lege" (art.1). Dar, întreaga istorie a normativității juridice, de la crearea parlamentelor ca organe de exprimare a voinței generale a poporului şi până azi, a impus noțiunea de **lege ca act ce cuprinde reguli general-obligatorii**, putând fi realizate, deci, cu ajutorul organelor competente ale statului. Constituția noastră, de asemenea, "ne orientează" către această interpretare a textelor sale în care este utilizat cuvântul "lege". Iată doar câteva exemple: art.72, alin.3 determină domeniile de relații sociale ce trebuie **reglementate** la nivel de lege organică, art.73 referitor la inițiativa legislativă ne indică şi el domenii de relații sociale ce nu pot face obiectul inițiativei cetățenilor, iar art.107, alin.2 stabileşte principiul conform căruia Guvernul emite hotărâri pentru **organizarea** executării legilor, deci hotărâri normative.

Faptul că Parlamentul poate adopta şi legi-acte individuale este de natură a ne deruta. Deruta aceasta a existat şi la alții - aşa cum arătam mai înainte. Dar elvețienii au găsit soluții pentru ca Parlamentul să facă clar distincție între acte normative şi acte de aplicare. Mai mult,

---

În "interpretarea" dată acestui text de către Adunarea Deputaților - prin hotărîrea nr.4 din 11 martie 1996 - putem găsi o confirmare **parțială** a acestui punct de vedere. Astfel, în Regulamentul Camerei Deputaților - aşa cum a fost modificat prin hotărârea menționată - se prevede: În cazurile de neconstituționalitate constatate potrivit art.144 lit.b, dispozițiile declarate neconstituționale nu se mai aplică. În vederea înlocuirii acestor dispoziții, **Camera va reexamina textele** declarate neconstituționale..." (s.n.). Observăm, astfel, că se impune regula obligativității deciziei de neconstituționalitate a Curții Constituționale, dar şi regula "reexaminării textelor" de către Cameră.

[217] Publicată în M.O., Partea I, nr. 307 din 27 decembrie 1993.

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

pentru actul de aplicare nu este indicată - ca "formă" de adoptare - legea, ci **hotărârea**. Credem că din această experiență ne-am putea inspira și noi. Cum toate "deciziile" Parlamentului fără caracter normativ iau forma hotărârii - minus cele privind aprobarea regulamentelor parlamentare - ar fi mult mai indicat ca și cele privind, de exemplu, înființarea unor instituții de învățământ superior să ia această formă. Sigur, având-se în vedere importanța lor, ele ar putea fi rodul **ambelor** Camere, adică **ar putea fi adoptate în ședință comună de Camera Deputaților și Senat**.

2. Hotărârile, ca varietate a actelor juridice ale Camerelor și ale Parlamentului, se deosebesc de legi, distincția putându-se face după trei criterii: 1.) *Forța juridică* a acestora este inferioară legilor; 2.) *Conținutul* diferă, legile cuprinzând întotdeauna norme juridice,[218] iar hotărârile având, după caz, caracter normativ sau nenormativ[219]; 3.) *Din punct de vedere procedural*, remarcăm faptul că hotărârile pot să emane de la o singură Cameră, sau de la cele două reunite, inițiativa lor nu trebuie să respecte regulile constituționale referitoare la lege, **ele nu trebuie discutate și avizate în comisiile permanente anterior dezbaterii în Cameră**[220], nu sunt supuse în general procedurii legislative, nu sunt supuse promulgării de către Președintele României, **nu fac obiectul controlului constituționalității** (cu excepția

---

[218] Cu excepția la care ne-am referit anterior.

[219] Au caracter normativ, în principiu, hotărârile prin care se adoptă regulamentele parlamentare. Aceste regulamente nu pot cuprinde reguli de fond, dar pot cuprinde reguli de procedură pentru realizarea reglementărilor cuprinse în legi. (Vezi decizia Curții Constituționale nr. 45/1994, în **Culegere...**, 1994, p. 92).

[220] Există, totuși, unele excepții. Astfel, art.118, alin.6 din Regulamentul Camerei Deputaților prevede obligativitatea Camerei de a rediscuta un text regulamentar declarat neconstituțional de către Curtea Constituțională "**pe baza raportului Comisiei juridice, de disciplină și imunități**".(s.n.)

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

hotărârilor prin care se aprobă regulamentul unei Camere), **intrarea lor în vigoare nu este "condiționată" de publicare etc.**[221].

Dacă în doctrină şi în practica Curții Constituționale s-a făcut această distincție, în practica autorității legiuitoare am întâlnit şi "abateri" de la procedura legislativă, adică situații în care în loc să se recurgă la **lege** ca mod de reglementare, s-a recurs la **hotărâre**. Aşa cum arătam într-un material dat publicității,[222] la 4 decembrie 1998 Parlamentul a adoptat "Hotărârea privind modificarea componenței şi structurii Guvernului României",[223] o hotărâre "cu dublă natură", care constituie atât act de aplicare cât şi act normativ. Este vorba de reguli privind **structura** Guvernului, aşa cum aflăm şi din titlul hotărârii. Or, în condițiile în care această materie constituie - potrivit Constituției - obiect de reglementare a legii **organice**, Parlamentul nu putea adopta reguli decât în forma legii, cu respectarea procedurii legale. Toate regulile de procedură ce guvernează adoptarea legilor - începând cu inițiativa şi finalizând cu publicarea - au un scop unic: filtrarea responsabilă a proiectelor sau propunerilor legislative, crearea unor legi bune, de a căror calitate depinde calitatea întregului eşafodaj de norme juridice. Şi, pentru că legile se situează pe treapta de sus a izvoarelor de drept din țara noastră, Parlamentul nu poate fără a încălca Constituția, să reglementeze relații ce țin de domeniul legii pe calea "simplificată" a

---

[221] Unii autori afirmă că hotărârile nu trebuie neapărat publicate (I. **Deleanu**, op. cit., p. 185), iar alții susțin obligativitatea publicării atât a legilor cât şi a hotărârilor, reținând că hotărârile se deosebesc de legi doar după momentul intrării în vigoare, numai legile fiind supuse regulei înscrise în art. 78 din Constituția României (M. **Constantinescu**, I. **Muraru**, op. cit., p. 155). Cu privire la deosebirea dintre lege şi hotărâre a Camerei vezi decizia Curții Constituționale nr. 45 din 17 mai 1994, în Culegere de decizii, 1994, p. 89 ş.u.

[222] Vezi Genoveva **Vrabie**, Remanierea guvernamentală în lumina exigențelor statului de drept, în "Palatul de justiție", nr. 3/1998, p.3.

[223] Publicată în M.O., Partea I, nr. 34 din 4 XII 1997.

adoptării unor hotărâri, chiar dacă acestea sunt "opera" ambelor Camere. În cazul în care acționează, totuşi, în acest fel, inversarea **hainei** pe care o îmbracă normele juridice are repercusiuni cu totul contrare exigențelor statului de drept. Referindu-ne la hotărârea din 4 decembrie, trebuie să precizăm că, atâta vreme cât în Constituție se prevede că **organizarea Guvernului se reglementează prin lege organică** (art. 72, alin. 3, lit.d), Parlamentul nu trebuia să reglementeze structura acestuia printr-o hotărâre.

3. Moțiunile sunt reglementate de regulamentele ambelor Camere în mod identic. Astfel, de exemplu, în Regulamentul Senatului, art. 125-129, se arată că **"moțiunea exprimă poziția Senatului într-o anumită problemă de politică internă sau externă"**, stabilindu-se apoi modul în care pot fi inițiate, semnate, motivate, comunicate Guvernului, procedura adoptării şi felul votului.

În lumina textelor amintite, şi a celor cuprinse în Constituție, **moțiunea** apare ca **act** al uneia din Camere sau a Camerelor întrunite în şedință comună **prin care se exprimă o opinie** într-o anumită problemă.

Moțiunea, în sens substanțial, reprezintă deci poziția Camerei într-o problemă determinată. De aceea, ea poate să rezulte numai din vot, potrivit reglementărilor legale. **Este un act juridic**, ale cărui efecte sunt prevăzute uneori expres în Constituție, cum ar fi moțiunea privind retragerea încrederii acordate Guvernului ("moțiunea de cenzură", reglementată de art.112). Ca act juridic, **are o poziție distinctă față de legi**, deosebirea făcându-se conform criteriilor după care am delimitat legile de hotărârile Camerelor sau ale Camerelor reunite în şedință comună.

În ceea ce priveşte **efectele**, trebuie specificat, totuşi, că **există şi situații în care unele moțiuni produc efecte exclusiv politice**. Menționăm în acest sens moțiunea adoptată potrivit art. 111, alin. 2

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

din Constituție[224], cuprinzând atitudinea Camerei față de un aspect al politicii Guvernului.

4. Dacă articolul 64 se referă doar la actele juridice, se pune o întrebare: în tăcerea Constituției mai putem admite faptul că Parlamentul poate adopta și **acte exclusiv politice**? Răspunsul afirmativ este determinat atât de practica noastră parlamentară[225], cât și de înscrierea acestei competențe a organului legiuitor în toate cele trei regulamente parlamentare. Astfel, de exemplu, în art.77 din Regulamentul Camerei Deputaților se prevede: "Camera Deputaților adoptă legi, hotărâri și moțiuni. De asemenea, Camera Deputaților poate adopta **mesaje, declarații, rezoluții și alte acte politice**"[226].(s. n.)

Enumerarea cuprinsă în art. 64 - "legi, hotărâri și moțiuni" - **ridică o problemă de interpretare: aceste trei categorii de acte juridice sunt singurele ce pot fi adoptate de Camere, sau autoritatea legiuitoare poate emite și altele?** Fiind vorba de o enumerare "limitativă", credem că în cazul unor acte juridice ce poartă alte denumiri - așa cum sunt regulamentele, de exemplu - ele trebuie

---

[224] Acest articol prevede că atât Camera Deputaților cât și Senatul pot adopta o moțiune prin care să-și exprime poziția cu privire la problema ce a făcut obiectul unei interpelări.

[225] Vezi, cu titlu de exemplu, "Apelul Parlamentului României către parlamentele statelor membre ale C. S. C. E. în legătură cu soarta unor cetățeni ai Republicii Moldova a căror viață se află în pericol" (în M.O. nr.29 din 12.11.1993) și Declarația din 4 februarie 1993, publicată în M.O. nr.20 din 5.02.1993, Apelul Parlamentului României adresat parlamentarilor țărilor membre ale Organizației Tratatului Atlanticului de Nord, publicat în M.O. nr.397 din 20 X 1998 și Apelul Parlamentului României adresat Domului Didier **Opertti**, președinte al Adunării Generale a O.N.U., publicat în M.O. nr. 477 din 11. XII. 1998.

[226] Vezi, în același sens, și Articolul 63 din Regulamentul Senatului și art. 1, pct. 22 din Regulamentul ședințelor comune ale Camerei Deputaților și Senatului.

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

considerate ca fiind o varietate a celor prevăzute în textul constituțional[227].

§III. Clasificarea legilor

Potrivit art.72, alin.1 din Constituție, "legile sunt constituționale, organice şi ordinare".

A. **Legile constituționale** "sunt legile de revizuire a Constituției", se precizează în art.72, alin.2. Deci, sunt legi care completează sau modifică Constituția (fie printr-o modificare a textelor, fie prin adăugarea altora noi, fie printr-o abrogare a lor). Dar sintagma "lege constituțională" este utilizată şi pentru desemnarea Constituției însăşi, act normativ de natură juridică ce este "o lege" în sensul definit anterior, şi anume legea fundamentală, cea care se situează în fruntea ierarhiei izvoarelor de drept dintr-o țară.

"Identificarea" Constituției prin raportarea ei la celelalte categorii de legi se poate face atât potrivit unui criteriu material cât şi potrivit unui criteriu formal[228]. Astfel, dacă ne referim la primul, putem

---

[227] În acest sens, în literatura de specialitate de la noi s-a precizat: "Întrucât actele juridice ale Parlamentului sunt prevăzute de Constituție, tipologia lor este limitativă. Ele sunt «numerus clausus». Nici nu ar putea fi altfel, întrucât ele se inserează într-un sistem, reglementat constituțional, alcătuit din normele juridice şi izvoarele lor formale". (M. **Constantinescu**, I. **Muraru**, op. cit., p. 155).

[228] Amintim, în acest context, că din punct de vedere material fac parte din constituție toate regulile care reglementează organizarea politico-etatică şi limitele puterii de stat, prin consacrarea drepturilor, libertăților şi îndatoririlor fundamentale ale cetățenilor. Astfel, de exemplu, cu toate că foarte multe reguli ale dreptului electoral exced *constituției formale*, "ele formează partea cea mai importantă a constituției materiale" (Vezi Antoine **Pantélis**, Stephanos **Koutsoubinas**, op.cit., p. 11). În acest sens precizam mai înainte că, în zece din cele cincisprezece state ale Uniunii Europene, modul de scrutin a fost erijat în norme constituționale, dreptul electoral de aici fiind considerat ca parte a Constituției, înțeleasă în sens material.

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

afirma că, în general, legea noastră fundamentală, asemănător celor din alte state, reglementează instituirea, organizarea şi funcţionarea autorităţilor publice, raporturile dintre ele, precum şi "limitele" puterii de stat, prin sancţionarea şi garantarea drepturilor, libertăţilor şi îndatoririlor fundamentale ale cetăţenilor. Fără a se putea stabili ferm anumite "graniţe" ale reglementării constituţionale, putem totuşi să admitem posibilitatea definirii Constituţiei potrivit unui **criteriu material**.

În privinţa **criteriului formal**, trebuie subliniat faptul că sunt foarte multe reguli privind adoptarea şi revizuirea Constituţiei care o detaşează net de legile organice, ca şi de cele ordinare. Astfel, Constituţia este adoptată de o Adunare Constituantă, pe când legile amintite sunt adoptate de Parlament, procedura ei de adoptare cuprinde faze pe care nu le întâlnim la cele din urmă; **votul** este acordat în "condiţii de solemnitate", fiind de două treimi din numărul membrilor Adunării Constituante, deosebit de cel al legilor "obişnuite", intrarea în vigoare se face numai după aprobare prin referendum etc.

Legile de modificare a Constituţiei ("legile constituţionale"), sunt şi ele supuse unor reguli deosebite, specificitatea procedurii de revizuire rezultând din poziţia pe care o deţine aceasta în sistemul izvoarelor de drept. Astfel, vom remarca reguli deosebite (specifice) privind: 1.) iniţiativa revizuirii, 2.) adoptarea proiectului sau a propunerii de revizuire şi 3.) intrarea în vigoare a legii de revizuire.

1. În privinţa **iniţiativei revizuirii**, în art.146 se prevede că ea poate fi realizată de Preşedintele României la propunerea Guvernului, de cel puţin o pătrime din numărul deputaţilor sau al senatorilor şi de cel puţin 500000 de cetăţeni care trebuie să provină din cel puţin jumătate din judeţele ţării, în fiecare judeţ înregistrându-se cel puţin 20000 de

semnături în sprijinul inițiativei[229]. Dar, **inițiativa revizuirii Constituției este limitată** atât în ceea ce privește obiectul reglementării cât și din punctul de vedere al timpului, al perioadei în care poate fi efectuată. Astfel, **nu pot fi modificate dispozițiile Constituției privind caracterul național, unitar și indivizibil al statului român, forma republicană de guvernământ, integritatea teritoriului, independența justiției, pluralismul politic și limba oficială, nici acele prevederi prin revizuirea cărora s-ar suprima drepturile și libertățile fundamentale ale cetățenilor, sau garanțiile acestora. De asemenea, Constituția nu poate fi revizuită pe durata stării de asediu sau a stării de urgență, în timp de război sau în perioada prelungirii mandatului Camerelor, până la întrunirea legală a noului Parlament.**

Inițiativele de revizuire a Constituției formează obiectul controlului de constituționalitate pe care Curtea Constituțională a României îl exercită din oficiu, potrivit art.144, alin.1, pct.a) din Constituție. Dacă inițiativa provine de la cetățeni, în condițiile art.146, atunci Curtea Constituțională are obligația de a verifica condițiile pentru exercitarea acesteia. (art.144, lit.h)

2. **Adoptarea proiectului sau propunerii de revizuire a Constituției se realizează prin vot**: o majoritate calificată de două treimi din numărul membrilor fiecărei Camere, sau de trei pătrimi din numărul membrilor Parlamentului, dacă se ajunge la mediere.

3. **Legea de revizuire nu intră în vigoare decât** după aprobarea ei **prin referendum**, organizat în cel mult 30 zile de la data adoptării, revizuirea devenind definitivă numai la această dată.

---

[229] Spre deosebire de legile constituționale, legile organice și legile ordinare pot fi inițiate de parlamentari - individual sau în cadrul unui grup - de Guvern, precum și de cel puțin 250000 de cetățeni cu drept de vot, în condițiile pe care le vom analiza în paragraful următor (vezi art. 73 din Constituție).

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Spre deosebire de legile constituționale, legile ordinare, ca și cele organice, pot fi modificate oricând și nelimitat, pot fi abrogate total sau parțial, ele intrând în vigoare la data publicării sau la o dată ulterioară prevăzută expres în textul lor.

B. Legile organice se adoptă în domenii ce sunt rezervate constituțional. Mai întâi, printr-o reglementare de principiu (art.72, alin. 3) se stabilesc domeniile de relații ce formează obiectul acestora, precum sistemul electoral, organizarea și desfășurarea referendumului, organizarea Guvernului, stabilirea infracțiunilor și pedepselor, contenciosul administrativ, regimul juridic al proprietății etc. Apoi, într-o serie de articole - precum art.3, alin.2; art 5, alin.1; art.12, alin.4; art. 31, alin.5; art.48, alin.2; art.55, alin.1 etc.- se prevăd expres alte domenii rezervate legii organice. În felul acesta, legile organice - spre deosebire de cele ordinare - pot fi "identificate" și definite potrivit unui criteriu material. **Ele apar**, prin importanța relațiilor ce le sunt rezervate, ca o **"prelungire a textelor constituționale"**[230], acoperind întinse sfere din domeniul ramurii dreptului constituțional[231]. Dar și din punct de vedere **formal** legile organice se deosebesc de cele ordinare. În Constituție se stabilește mai întâi regula potrivit căreia acestea se adoptă cu votul majorității membrilor fiecărei Camere ("majoritate absolută"). Apoi, se interzice abilitarea Guvernului de a adopta ordonanțe în domenii care fac obiectul legilor organice (art.114,

---

[230] Legile organice nu intervin, după cum reiese din textele constituționale citate, doar în domeniul "organizării și funcționării autorităților publice", așa cum precizează unii autori, ci în cele mai variate domenii , precum stabilirea infracțiunilor și a pedepselor, regimul general al proprietății, organizarea referendumui, organizarea generală a învățământului etc. - dar care, prin importanța pe care o prezintă, determină anumite imperative pe planul "autorității" sporite a actelor normative juridice care le reglementează.

[231] Legile organice sunt măsuri de aplicare a Constituției, aceasta cuprinzând unele articole care trimit expres la legi de acest tip, pentru a preciza anumite modalități de punere în aplicare (P. **Pactet**, op. cit., p. 526).

alin.1)[232] În sfârşit, se interzice adoptarea de legi organice în cazul prelungirii mandatului Camerelor, pînă la întrunirea noului Parlament (art. 60, alin. 3).

Atât din textele referitoare la domeniile de rezervate legii organice, cât şi din cele referitoare la modul de adoptare sau perioada în care pot fi adoptate, reiese locul deosebit de important pe care acestea se situează în ierarhia izvoarelor noastre de drept, ele plasându-se imediat după Constituţie, fiind, aşa cum se exprima un autor francez, "infra-constituţionale" şi "supra-legislative".

C. **Legile ordinare**, spre deosebire de cele organice, nu pot fi definite potrivit unui criteriu material, sau, aşa cum spuneam mai înainte, singurul criteriu de această natură - imprecis, de altfel - ar fi acela că organul legislativ are în vedere reglementarea numai a relaţiilor celor mai importante[233] - altele decât cele rezervate legii organice.

Dacă anvizajăm cele două categorii de legi -organice şi ordinare într-o structură unitară, încercând să rezolvăm la acest "nivel" problema **sferei** de relaţii sociale sau a **categoriilor** de astfel de relaţii care fac obiectul reglementării efectuate de Parlament în formele prestabilite de Constituţie şi de regulamentele acestuia, **cel puţin două chestiuni preliminare** - strâns legate una de alta - **trebuiesc clarificate**.

Una se referă la acea prevedere, cuprinsă în art. 58 din Constituţie, care statuează că Parlamentul este "unica autoritate

---

[232] Aşa cum vom detalia în capitolul privitor la raporturile dintre Parlament şi Guvern, în cazul ordonanţelor de urgenţă, Guvernul a considerat că poate reglementa relaţii rezervate legilor organice, acţionând destul de des în acest sens.

[233] Legea este definită de unii autori ca fiind "actul juridic al Parlamentului, elaborat în conformitate cu Constituţia, potrivit unei proceduri prestabilite şi care reglementează relaţiile sociale cele mai generale şi **cele mai importante**" (s. n.) (I. **Muraru**, op. cit., p. 159)

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

legiuitoare a țării". Admitem, deci, în prezența acestei "afirmații", ideea că **Parlamentul este singura autoritate cu drept de reglementare primară** sau nu?

A doua, dependentă de răspunsul dat primeia, este cea a admiterii sau respingerii ideii potrivit căreia domeniile de raporturi sociale rezervate de Constituția din 1991 reglementării parlamentare prin lege sunt numai cele nominalizate expres de aceasta sau au făcut obiectul unei reglementări anterioare prin lege.

În literatura de specialitate opiniile au fost şi sunt variate, dar în context nu este vorba numai de doctrină ci şi de practica din acest domeniu, pentru că, aşa cum arătam mai înainte, am avut cazuri în care însuşi Parlamentul a reglementat la nivel de hotărâre relații care erau rezervate legii organice prin Constituție. La fel, domenii de relații sociale rezervate legii organice au format obiect de reglementare guvernamentală.

Dar, să ne cantonăm la **doctrină**.

Răspunsul, în diverse variante, **la prima întrebare** a fost în sensul admiterii ideii că la noi numai Parlamentul are drept de reglementare primară, dar că există relații sociale care, prin importanța lor mai mică sau "tehnicismul" lor, au format şi trebuie să formeze şi în continuare obiect de reglementare a organelor administrative, în lipsa unei legi. Deci, regula ar fi: "reglementarea primară aparține puterii legiuitoare", de la care sunt acceptate câteva situații - ca în cazurile amintite de noi - când organele administrative pot adopta reguli juridice în absența unor legi. La noi în țară, înainte de 23 august 1944, erau citate ca exemple: a) regulamentele de administrație interioară, b) regulamentele polițieneşti şi c) regulamentele emise de administrațiile locale[234]. În lumina acestui principiu privind dreptul de reglementare

[234]Pentru amănunte vezi: T.**Drăganu**, op.cit. (Tratat), vol.II, p. 105.

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

"primară", Adunarea Constituantă a reglementat competența Guvernului de a adopta ordonanțe **numai** pe baza unei legi de abilitare (normă…."primară"), cu excepțiile prevăzute în art.114, alin.4 din legea fundamentală.

La cea de a doua problemă, răspunsul corect poate fi dat numai în considerarea principiului cuprins în art.58, pentru că, **dacă admitem că Parlamentul este unica autoritate legiuitoare a țării, nu mai putem admite că acesta va statua prin legi numai în situațiile expres indicate în Constituție**, iar în celelalte cazuri ar putea avea drept de reglementare primară organele administrative.

Referitor la aceasta, în literatura noastră de specialitate s-a exprimat un punct de vedere care pleacă de la ideea că domeniile de relații sociale rezervate reglementării Parlamentului sunt numai cele pe care Constituția le nominalizează expres[235], precum și cele care au făcut obiectul unei reglementări anterioare prin lege[236]. Criticându-se această interpretare, într-o altă opinie se subliniază pertinent că "obligația ca anumite raporturi sociale să fie reglementate prin lege nu trebuie interpretată însă în sensul că ea este operantă numai în cazurile expres reglementate de Constituție"[237].

§IV Procedura legislativă

În sens propriu și restrâns, procedura legislativă se derulează în fața Parlamentului. Dar, aceasta este pregătită prin activități anterioare -

---

[235] Vezi, de exemplu, articolele 3, alin. 2 și 3; art. 5, alin. 1; art. 8, alin. 2; art. 9; art. 12, alin. 4; art. 18, alin. 2; art. 23, alin. 2; art. 25, alin. 1, art. 32, alin. 2, 3, 5 și 7; art. 33, alin. 3; art. 37; art. 39, alin. 2, lit. c; art. 40, alin. 2; art. 41, alin. 1, 2, 3, 6 și 8; art. 43, alin. 2; art. 44, alin. 2 și 3; art. 47, alin. 4; art. 48, alin. 3; art. 49, alin. 1.

[236] Vezi I.**Deleanu**, Drept constituținal și instituții politice,1992,vol.II,p. 202.

[237] Vezi T. **Drăganu**, op.cit. (Tratat), vol. II, p. 106.

desfăşurate, după caz, de miniştri, parlamentari etc.[238] - şi "desăvârşită" prin activităţi ulterioare adoptării legii prin vot, şi anume cele privind promulgarea de către Preşedintele României şi publicarea, sau cele legate de punerea de acord a textelor legale cu cele constituţionale.

Etapizarea procedurii legislative diferă de la un autor la altul[239], dar operaţiunile implicate de procesul adoptării legilor - aşa cum reies din Constituţie şi din regulamentele Camerelor - sunt evidenţiate de toţi cei ce au preocupări în acest domeniu. Vom analiza succint această problemă, potrivit următorului "plan": 1.) Iniţiativa legislativă, 2.) Examinarea şi avizarea proiectului sau a propunerii legislative de către comisiile parlamentare şi de către Consiliul Legislativ, 3.) Dezbaterea generală şi pe articole a proiectului sau a propunerii legislative; 4.) Votarea legilor; 5.) Medierea; 6.) Semnarea proiectului sau propunerii legislative şi trimiterea spre promulgare; 7.) Publicarea şi intrarea în vigoare şi 8.) Rediscutarea - în cazurile stabilite de lege - a legilor şi retrimiterea lor pentru a fi promulgate.

1. Iniţiativa legislativă

Făcând abstracţie de legile constituţionale, pentru care am expus succint problemele referitoare la iniţiativă, ne ocupăm în continuare de aceeaşi chestiune, numai cu privire la legile organice şi la cele ordinare. Referitor la acestea, în art. 73 din Constituţie se prevede că "iniţiativa legislativă aparţine Guvernului, deputaţilor, senatorilor, precum şi unui număr de 250000 de cetăţeni cu drept de vot, care provin din cel puţin un sfert din judeţele ţării, în fiecare din aceste judeţe sau în municipiul

---

[238] Aceste activităţi pot să aparţină, de exemplu, şi Consiliul Legislativ. În acest sens, în art. 2, lit .c din Legea nr. 73/1993 se prevede că acest Consiliu "realizează nemijlocit sau coordonează, din dispoziţia Camerei Deputaţilor sau a Senatului, elaborarea unor proiecte de coduri sau de alte legi de complexitate deosebită" (Vezi M.O., Partea I, nr. 260 din 5 XI 1993).

[239] Pentru exemple, vezi: M. **Constantinescu**, I. **Muraru**, op. cit., p. 207.

Bucureşti înregistrându-se cel puţin 10000 de semnături în sprijinul acestei iniţiative[240].

Guvernul înaintează proiecte de legi, elaborate în conformitate cu regulile de tehnică legislativă şi care sunt orientate în direcţia realizării programului său de guvernare. Asupra proiectului, acesta trebuie să delibereze în plenul său[241]. La noi, cele mai multe iniţiative provin de la executiv.

Parlamentarii şi cetăţenii pot prezenta propuneri legislative[242]. Dacă proiectul de lege poate fi depus iniţial la orice Cameră,

---

[240] Sub aspect material iniţiativa cetăţenilor este relativ limitată, întrucât ea nu poate avea ca obiect probleme fiscale, cele cu caracter internaţional, amnistia şi graţierea.

Sintagma "**propuneri legislative**" este folosită în limbajul curent într-un sens larg. În sens larg şi în afara exigenţelor constituţionale, propuneri legislative pot face şi alte subiecte decît cele prevăzute expres în legea fundamentală. Numai că astfel de propuneri nu pot fi "depuse" de autorii lor, direct, la vreuna din cele două Camere, ci doar prin intermediul subiectelor prevăzute în art. 73, Parlamentul având obligaţia discutării doar a acestor propuneri.

[241] Referitor la discutarea şi aprobarea unor proiecte de legi de către Guvern, trebuie amintit faptul că, executivul a dat publicităţii, la 23 aprilie 1998, Acordul de colaborare semnat de partidele coaliţiei în care, printre altele, s-a stabilit şi o regulă privind problema amintită. În acest sens, la pct.12 se prevedea: "Primul-ministru se obligă să nu accepte discutarea şi aprobarea în şedinţe de Guvern a unor acte normative care nu au fost distribuite miniştrilor cu cel puţin 48 de ore înaintea şedinţei şi care nu au avizul tuturor ministerelor interesate. Punctele de vedere ce nu au fost comunicate în scris înainte de şedinţa de guvern nu sunt luate în consideraţie. Numai în situaţii deosebite, doar primul-ministru poate schimba ordinea de zi a şedinţei de Guvern." (Vezi "Adevărul" din 24 aprilie 1998).

[242] În "tezele" Constituţiei erau prevăzute două precizări cu privire la propunerile legislative, precizări care au dat naştere unor dezbateri aprinse, şi care au fost "respinse" în final. Se impunea, în primul rând, ca proiectele de legi de provenienţă parlamentară şi populară să fie trimise Guvernului înainte de dezbatere şi, în al doilea rând, ca aceste proiecte precum şi amendamentele formulate de membrii Parlamentului "a căror adoptare conduce la diminuarea resurselor publice

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

propunerea legislativă a parlamentarilor trebuie depusă întâi la Camera din care fac parte[243]. Şi această propunere trebuie elaborată "în forma cerută pentru proiecte de legi", deci potrivit regulilor de tehnică legislativă.

În practică, propunerile legislative sunt mai puţin frecvente, parlamentarii putându-se implica mai uşor în procesul legislativ prin tehnica amendamentelor.

Camera sesizată are obligaţia - corelativă dreptului de iniţiativă - să se pronunţe asupra proiectului.

Proiectele şi propunerile legislative trebuie însoţite de o expunere de motive. Dacă propunerile legislative implică modificarea prevederilor bugetului de stat sau ale bugetului asigurărilor sociale de stat, trebuie să se fundamenteze pe informarea cerută Guvernului, în condiţiile prevăzute de art.110 din Constituţie.

2. Examinarea şi avizarea proiectului sau a propunerii legislative de către comisiile parlamentare

Proiectele de legi se înaintează Camerei Deputaţilor, însoţite de avizul Consiliului Legislativ[244], potrivit art.84, alin.3 din Regu-

---

sau la crearea sau agravarea unor cheltuieli publice" să fie admisibile numai după consultarea Guvernului.

[243] Dacă în aceeaşi problemă Parlamentul este sesizat atât cu un proiect de lege cât şi cu o propunere legislativă, dezbaterea începe cu proiectul.

[244] În conformitate cu art.3, alin.3 din Legea nr.73/1993, **avizul Consiliului Legislativ este consultativ** şi are ca **obiect**: a) concordanţa cu Constituţia a reglementării propuse, precum şi natura legii; b) înlăturarea contradicţiilor sau necorelărilor dintre prevederile proiectului de lege sau ale propunerii legislative şi asigurarea caracterului complet al acestora, respectarea normelor de tehnică legislativă; c) prezentarea implicaţiilor noii reglementări asupra legislaţiei în vigoare, prin identificarea dispoziţiilor legale care, având acelaşi obiect de reglementare, urmează să fie abrogate, modificate sau unificate, precum şi prin evitarea reglementării unor aspecte identice în acte normative

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

lament, sau Senatului, situație în care se predau Biroului permanent care are sarcina de a solicita acest aviz (art.69, alin.4 din Regulament). În cazul propunerilor legislative înaintate de cetățeni, birourile permanente solicită Curții Constituționale verificarea îndeplinirii condițiilor constituționale, în conformitate cu art.144, lit.h din Constituție.

Toate proiectele şi propunerile legislative se înregistrează, birourile permanente trebuind a le aduce la conoştința Camerelor, în şedință, a le imprima şi distribui membrilor lor. Apoi, **acestea se trimit spre avizare comisiilor permanente competente**. Examinarea proiectelor şi propunerilor legislative se poate face şi la cererea altei comisii, care se consideră competentă, aceasta fiind obligată să informeze pe preşedintele comisiei permanente că solicită să-şi dea avizul[245]. De asemenea, potrivit art. 58 din Regulamentul Camerei Deputaților, Biroul permanent al acesteia poate sesiza şi alte comisii - afară de cea permanentă în competența căreia intră materia reglementată - pentru a-şi da avizul.

Comisia permanentă sesizată în fond îşi stabileşte planul de lucru, privind dezbaterea şi avizarea proiectului primit, numind un raportor. Comisia va putea stabili un termen în care să-i fie remis avizul sau avizele celorlalte comisii care examinează proiectul sau propunerea legislativă, consultându-se cu acestea şi ținând seama de termenul de predare al raportului. În caz de nerespectare a acestui termen, comisia

---

diferite. (Vezi Lege pentru înființarea, organizarea şi funcționarea Consiliului Legislativ, publicată în M.O., Partea I, nr. 260 din 5 noiembrie 1993).

Avizul Consiliului Legislativ trebuie dat înlăuntrul termenului stabilit de Biroul permanent sau de comisia permanentă a Camerei Parlamentului care l-a solicitat. Dacă avizul nu este dat în termenul stabilit, aceasta nu împiedică desfăşurarea procedurii legislative.

[245] Observăm că regulamentele prevăd două feluri de avize: obligatorii şi facultative.

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

sesizată în fond îşi va putea redacta raportul fără a mai aştepta avizul sau avizele respective.

Parlamentarii sau Guvernul pot prezenta amendamente în scris, care se transmit comisiei sesizate în fond, în cel mult 7 zile de la data distribuirii către parlamentari a proiectului sau a propunerii legislative.

Amendamentul este "modificarea de formă sau de fond adusă unui text supus deliberării". Dreptul de a prezenta amendamente derivă din dreptul de iniţiativă legislativă, el aparţinând, deci, parlamentarilor şi Guvernului[246], în condiţiile prevăzute de regulamentele parlamentului. Amendamentele apar ca mijloace de asigurare a calităţii legii. Ele prezintă principala contribuţie a parlamentarilor în procesul legislativ. Întrucât se supun votului, înseamnă că, indiferent cine le propune, ele sunt expresia activităţii normative a majorităţii.

Amendamentele se prezintă în scris, anterior dezbaterii generale şi sunt trimise comisiei sesizate în fond. Cele de importanţă mai mică pot fi prezentate direct în şedinţa Camerei. Amendamentele se prezintă motivat şi ele se supun deliberării organului la care au fost depuse.

În plen, se pot formula în principiu două **categorii de amendamente**: 1) **orale**, cu privire la problemele de mai mică însemnătate sau de redactare şi 2) amendamente **de fond**, dar numai la modificările intervenite în urma examinării şi definitivării textului în comisii. Rezultă

---

[246] Prof. T. **Drăganu** argumetează, însă, ideea că **mai au dreptul de a depune amendamente**, în cazul unei iniţiative legislative populare, **poporul**, iar în cazul unei iniţiative de revizuire a Constituţiei ce vine de la **Preşedintele României**, acesta din urmă.

În cel de al doilea caz, având în vedere că iniţiativa Preşedintelui se realizează - în conformitate cu art. 146 din Constituţie - la iniţiativa Guvernului, credem că şi amendamentele pot fi depuse prin intermediul acestuia. (op.cit., Tratat, p. 114-115)

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

de aici că amendamentele de ședință se pot formula numai cu ocazia dezbaterii pe articole[247].

După examinarea proiectului de lege și a amendamentelor propuse, comisia **întocmește un raport** care va cuprinde propuneri cu privire la **adoptarea** sau, după caz, **modificarea** sau **respingerea** proiectului sau a propunerii legislative. În raportul comisiei învestită în fond se va face referire la toate avizele celorlalte comisii care au examinat proiectul de lege sau propunerea legislativă. Raportul se trimite Biroului permanent. Dacă comisia sesizată în fond consideră că o altă comisie este competentă în acest sens, ea poate cere Biroului permanent trimiterea proiectului către **acea comisie**. În caz de refuz al Biroului, hotărăște Camera. Inițiatorul proiectului de lege poate să-l retragă, până la înscrierea acestuia pe ordinea de zi, să-l rectifice ori să-l modifice. Biroul permanent care a primit raportul comisiei sesizată în fond, procedează la includerea proiectului de lege pe ordinea de zi a Camerei respective.

3.Dezbaterea proiectului sau propunerii legislative în plenul fiecărei Camere

Dezbaterea în plen cuprinde două etape: a) dezbaterea generală a proiectului sau a propunerii legislative și b) dezbaterea pe articole.

a) Dezbaterea unui proiect de lege sau a unei propuneri legislative demarează cu **prezentarea motivelor** care au condus la promovarea lor, a temeiurilor obiective și subiective care au determinat inițierea legii, a scopurilor ce se urmăresc prin reglementare[248]. Apoi urmează **prezentarea raportului** comisiei permanente, sesizată în fond.

---

[247] Vezi: M. **Constantinescu** și I. **Muraru**, op. cit., p. 222-227.

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Raportul exprimă nu numai opinia membrilor acesteia, ci şi opinia membrilor celorlalte comisii care şi-au dat avizul. Acesta cuprinde şi opinia motivată a comisiei asupra amendamentelor primite, în sensul acceptării sau respingerii propunerilor pe care le cuprind. De asemenea, potrivit art.17 al Regulamentului şedinţelor comune, raportul poate cuprinde şi părerile contrare, motivate.

În cadrul dezbaterii generale în Senat, preşedintele acestuia dă cuvântul senatorilor în ordinea înscrierii la cuvânt (art.77 din Regulament), pe când la Cameră, preşedintele dă cuvântul **reprezentanţilor** grupurilor parlamentare (fiecare grup putând să-şi desemneze unul singur), în ordinea înscrierii (art. 92). La Senat, în această fază, Guvernul este reprezentat în mod obligatoriu de un membru al său. În faza dezbaterii generale a proiectului de lege nu pot fi propuse amendamente. Înainte de închiderea dezbaterii, iniţiatorul are dreptul să ia cuvântul.

De regulă, dezbaterea generală, având ca scop clarificarea aspectelor politice şi de principiu ale proiectului, **nu se încheie cu un vot**. Totuşi, ambele regulamente prevăd obligativitatea preşedintelui de a cere Camerei să se pronunţe prin vot, atunci când prin raportul comisiei sesizată în fond se propune respingerea proiectului sau a propunerii legislative.

b) Se trece apoi la **dezbaterea pe articole** a propunerii legislative sau a proiectului de lege, cu modificările prevăzute (solicitate) în raportul comisiei sesizată în fond. La discutare pot lua cuvântul, atât în Senat cât şi la Cameră, toţi parlamentarii, precum şi reprezentantul Guvernului sau al iniţiatorului. În această fază se pot aduce, pentru aspectele mai puţin importante, amendamente orale. Acestea trebuie să

---

[248] Vezi, de exemplu, expunerea de motive la proiectul de Lege pentru modificarea Legii nr. 70 / 1991 (legea privind alegerile locale), în M.O., Partea a II-a, nr. 37 din 21 martie 1996.

se refere la conținutul unui singur articol. Discutarea articolelor începe cu amendamentele. În cursul dezbaterilor se pot pune în discuție amendamentele respinse de comisia sesizată în fond. În mod excepțional pot fi depuse amendamente noi și în timpul dezbaterilor în plen. Cînd dezbaterea amendamentelor relevă consecințe importante asupra proiectului legislativ, președintele Camerei poate trimite textele în discuție comisiei sesizată în fond.

Discutarea amendamentelor se face potrivit unei ordini stabilite de regulamente (art.100 din Regulamentul Camerei Deputaților și art.85 din Regulamentul Senatului). Fiecare Cameră se va pronunța prin vot distinct asupra fiecărui amendament[249]. Fiecare articol se supune votului și se adoptă cu votul majorității deputaților prezenți.

4. Votarea proiectelor de legi sau a propunerilor legislativ

După votarea ultimului articol și eventual a ultimului articol adițional, propus pe cale de amendament, se procedează la votarea în ansamblu a proiectului de lege sau a propunerii legislative[250]. Se poate trece la vot numai în situația în care în Cameră sunt prezenți jumătate plus unul din membrii săi.

---

[249] O singură excepție este prevăzută de la această regulă; și anume pentru situația în care adoptarea unui amendament exclude acceptarea celorlalte.

[250] **Votul este în general deschis și public**, cu câteva excepții. Votul este **public** în sensul că el se derulează în fața persoanelor prezente la ședință și care pot astfel să-și dea seama de modul în care se pronunță parlamentarii, și pentru că este posibil controlul votului fiecărui parlamentar prin publicarea dezbaterilor parlamentare în "Monitorul Oficial". Astfel, în 20 de țări este public, înafara unor stipulări deosebite ale regulamentelor interoare sau a deciziei parlamentarilor, în 33 de țări este public, în 28 de țări este public, cu excepția numirilor și alegerilor, într-o singură țară este de obicei secret și într-o alta votul se exercită în conformitate cu decizia prezidiului. (Vezi: Les parlamentss dans le monde, vol.I, Tabloul 14 A, p. 535.)

BUNEI CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Atât Constituția cât şi Regulamentele celor două Camere prevăd reguli deosebite privind **votarea**[251] celor trei categorii de legi de care am vorbit. Astfel, legile constituționale se adoptă cu votul unei majorități de cel puțin două treimi din numărul deputaților (majoritate absolută calificată). Legile organice se adoptă cu votul majorității membrilor fiecărei Camere (majoritate absolută simplă), iar cele ordinare cu votul majorității membrilor prezenți, dar nu mai puțin de jumătate plus unul - condiție prevăzută pentru funcționarea legală a Camerelor[252] (majoritate relativă simplă).

Proiectele sau propunerile legislative adoptate de una din Camere se semnează de preşedintele acesteia şi se înaintează celeilalte în vederea dezbaterii şi adoptării. Guvernul va fi înştiinţat în legătură cu acest fapt. Dacă "a doua" Cameră respinge proiectul de lege sau propunerea legislativă, ele se trimit, pentru o nouă dezbatere, Camerei care le-a adoptat. O nouă respingere este definitivă.

---

[251] Având a se pronunța asupra neconstituționalității unei legi, Curtea Constituțională a atras atenția asupra **deosebirii dintre cvorumul legal**, care este de jumătate plus unul din numărul membrilor Camerei, **şi numărul deputaților care au participat efectiv la vot**. În acest sens s-a precizat: "...cvorumul constituie o condiție prealabilă, care trebuie întrunită imediat înaintea votării în scopul asigurării unei prezențe semnificative a parlamentarilor la adoptarea legii", condiție înscrisă în art. 64 din Constituție, care prevede că legile se adoptă "în prezența majorității membrilor". Cvorumul şi votul nu pot fi confundate, cel dintîi precedîndu-l pe cel de-al doilea (Vezi decizia Curții Constituționale în legătură cu constituționalitatea Legii privind abilitarea Guvernului de a emite ordonanțe şi autorizarea contractării şi garantării unor credite externe, din 11 ianuarie 1994, în M. O. nr 7/1994).

[252] **"Felul" votului este decis de Cameră**, în cele mai multe cazuri recurgându-se la votul prin bile. În privința hotărârilor parlamentare trebuie făcută o precizare: hotărârea prin care se adoptă un regulament de funcționare trebuie votată cu majoritate absolută, iar celelalte hotărâri cu majoritate relativă, în măsura în care Regulamentul nu dispune altfel. (Vezi art. 113, alin. 5 din Regulamentul Camerei Deputaților, aşa cum a fost modificat prin Hotărârea nr. 18/1995.)

5. Medierea

În cazul în care una din Camere adoptă un proiect de lege sau o propunere legislativă într-o redactare diferită de cea aprobată de cealaltă Cameră, preşedinţii Camerelor vor iniţia procedura de mediere. În acest scop, fiecare Cameră desemnează câte 7 membri în comisia de mediere, cu respectarea principiului reflectării configuraţiei politice a Camerei. Comisia este paritară, conform principiului egalităţii Camerelor. Reunirea comisiei are loc la sediul uneia din Camere, la convocarea preşedintelui comisiei sesizată în fond de la Camera care a adoptat ultima proiectul. Aceasta îşi stabileşte regulile după care îşi va desfăşura activitatea (art. 59 din Regulamentul Senatului şi art. 73 din Regulamentul Camerei Deputaţilor). Şedinţele sunt conduse prin rotaţie, de către un senator sau un deputat, stabiliţi de comisie. Hotărârile se iau cu acordul majorităţii membrilor. În caz de egalitate la 7 voturi, decide votul preşedintelui care conduce şedinţa comisiei în momentul votării.

În legătură cu soluţionarea divergenţelor dintre Camere, două situaţii sunt posibile: 1) comisia să ajungă la un acord, şi atunci raportul ei să fie supus dezbaterii şi aprobării celor două Camere şi 2) comisia să nu ajungă la un acord. **În prima ipoteză** (comisia a ajuns la un acord), dacă ambele Camere îşi însuşesc textul în forma propusă în raportul întocmit de aceasta, se trece la semnarea proiectului şi trimiterea lui spre promulgare (după ce s-au realizat cerinţele art.117, alin.3 din Regulamentul Camerei Deputaţilor şi a art.112, alin.2 din Regulamentul Senatului). Dar dacă una din Camere nu aprobă **raportul comisiei**[253],

[253] În cazul în care, dezbătându-se raportul comisiei de mediere într-o Cameră, textele în divergenţă sunt adoptate cu votul legal (majoritate absolută sau majoritate relativă, după caz), dar, în final, raportul de mediere, în ansamblu, nu întruneşte numărul de voturi necesar, Camerele trebuie să treacă la cea de "a doua etapă" a medierii, şi anume la **dezbaterea textelor aflate în divergenţă** în şedinţă comună a Camerei Deputaţilor şi a Senatului. Deci, fiecare Cameră în parte adoptă **raportul** de mediere, iar Camerele reunite adoptă **textele** aflate în mediere. (Vezi: 1) Decizia Curţii Constituţionale nr. 122 din 22 octombrie 1996 (publicată în M.O.,

soluționarea divergențelor se va face în ședința comună a Camerelor. **În cea de-a doua ipoteză** (când comisia nu a ajuns la un acord), textele aflate în divergență se supun dezbaterii Camerei Deputaților și Senatului, în ședință comună. Textul definitiv se adoptă cu o majoritate relativă pentru legile ordinare și o majoritate absolută pentru legile organice.

6.) Semnarea proiectului sau a propunerii legislative și trimiterea spre promulgare

Dacă legea a fost adoptată în aceeași formă de cele două Camere în ședințe separate sau dacă, în urma medierii divergențelor dintre ele s-a ajuns la un text definitiv, ce exprimă voința lor concordantă, începe ultima fază a procedurii parlamentare legislative legată de trimiterea legii spre promulgare.

Dacă una din Camere a adoptat un proiect de lege sau o propunere legislativă în redactarea aprobată de cealaltă, după ce ambii președinți semnează, comunică Guvernului și Curții Supreme de Justiție acest lucru și depune legea la secretarul general al fiecărei Camere în vederea exercitării dreptului de sesizare a Curții Constituționale (cu 5 zile[254] înainte de a-l trimite spre promulgare). Data la care legea a fost astfel depusă se aduce la cunoștință în plenul Camerei, în termen de 24 ore. Depunerea și comunicarea se face numai în zilele în care Camerele lucrează în plen, pentru ca parlamentarii să-și poată exercita, dacă este cazul, dreptul de a sesiza Curtea Constituțională[255].

---

nr. 265 din 22 octombrie și 2) intervenția D-lui senator Ion Predescu din ședința Senatului din 1 iunie 1998 (publicată în M.O., Partea II, nr. 102 din 24 iunie 1998, p. 3-6).

[254] Termenul este de 2 zile atunci când legea este adoptată în procedură de urgență.

[255] Vezi art.17, alin.2 din Legea nr.47/1992, art.117, alin.3 din Regulamentul Camerei Deputaților și art. 112, alin. 2 din Regulamentul Senatului.

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

După împlinirea termenului amintit, legea se trimite spre promulgare, de către preşedintele Camerei Deputaţilor[256].

Promulgarea legii se face, potrivit art.77, alin.1 din Constituţie, de către Preşedintele României, în termen de 20 zile de la primire. Înainte de promulgare, însă, acesta poate să ceară Parlamentului reexaminarea legii, după cum poate să o trimită Curţii Constituţionale pentru verificarea constituţionalităţii. În ambele cazuri termenul de 20 zile se întrerupe. Dacă s-a cerut reexaminarea legii ori dacă s-a cerut verificarea constituţionalităţii, promulgarea se face în cel mult 10 zile de la primirea legii adoptate după reexaminare sau de la primirea deciziei Curţii Constituţionale prin care i s-a confirmat constituţionalitatea.

În legătură cu reexaminarea, în Constituţie se precizează că ea poate fi cerută o singură dată. Se pune întrebarea dacă, în cazul în care Preşedintele şi-a exercitat acest drept, mai poate, după reprimirea legii, să o trimită Curţii Constituţionale pentru verificarea constituţionalităţii. Răspunsul nu poate fi decât afirmativ, având în vedere că este vorba de două instituţii deosebite - reexaminarea legii şi verificarea constituţionalităţii ei, pe de o parte şi, pe de altă parte, de "motivaţii" diferite ale exercitării acestor drepturi de către Preşedinte, reexaminarea putând fi cerută pentru o diversitate de motive legate de apărarea interesului naţional, promovarea echităţii etc.

Se pune, de asemenea, întrebarea dacă, după primirea legii de la Curtea Constituţională, care a confirmat constituţionalitatea acesteia,

---

Având în vedere că acest termen (5 sau 2 zile, după caz) este prevăzut **pentru protecţia dreptului parlamentarilor** de a sesiza Curtea Constituţională, el poate fi exercitat şi după împlinirea lui, până la promulgarea legii de către Preşedintele României.

[256] Camera Deputaţilor asigură evidenţa şi păstrarea originalelor tuturor proiectelor de legi adoptate, a celor promulgate şi a formelor iniţiale a acestora, cu care a fost sesizat Parlamentul.

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Preşedintele României mai poate cere reexaminarea. Răspunsul este afirmativ, credem noi, pentru identitate de raţiune.

În practică s-a pus şi problema dreptului Preşedintelui României de a cere reexaminarea unei legi în condiţiile în care Curtea Constituţională a pronunţat o decizie de neconstituţionalitate iar Parlamentul a înlăturat obiecţia de neconstituţionalitate, printr-un vot de două treimi din numărul membrilor fiecărei Camere. Astfel, cu ocazia analizei deciziei de neconstituţionalitate a Curţii Constituţionale privind legea Statutului deputatului şi senatorului, Comisia juridică a Senatului s-a pronunţat în sensul că "în cazul înlăturării excepţiei, prin vot de două treimi, legea se trimite direct spre promulgare. Nu mai poate fi examinată nici de Curtea Constituţională şi **nici trimisă** de Preşedintele României pentru examinare[257]. (s.n.)

În sfârşit, trebuie să precizăm că în literatura de specialitate s-a precizat şi faptul că cererea de reexaminare poate fi concomitentă cu sesizarea Curţii Constituţionale[258].

Prin promulgare, Preşedintele României atestă că legea a fost constituţional şi legal adoptată. Ea poate fi publicată, poate intra în vigoare[259].

7.) Publicarea şi intrarea în vigoare a legii

Potrivit Constituţiei (art.78), legile se publică în Monitorul Oficial al României. Prin publicare, legile sunt aduse la cunoştinţă

---

[257] Vezi desbaterile Senatului din ziua de 1 iunie 1998, prezentarea punctului de vedere al Comisiei juridice de către senatorul Ion Predescu (M.O., Partea a II-a, nr. 102 din 24 iunie 1998, p. 5).

[258] Vezi M. **Constantinescu** şi I. **Muraru**, op. cit., p. 239 şi 241.

[259] În literatura franceză s-a precizat că promulgarea "este actul prin care Preşedintele, pe de o parte, constată existenţa unei legi votată de organele legislative în condiţiile prevăzute de Constituţie, şi pe de altă parte dă ordin autorităţilor publice să execute această lege". (P. **Pactet**, op. cit., p. 432).

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

publică şi intră în vigoare, devenind obligatorii pentru toţi. Dar, dacă de regulă legile intră în vigoare odată cu publicarea, există şi legi care prevăd - în chiar textul lor - o dată ulterioară a intrării lor în vigoare. Astfel, de exemplu, în art. 42 din Legea nr. 21/1991[260] se prevede: "Prezenta lege intră în vigoare la 30 de zile de la data publicării...".

În legătură cu art. 78 din Constituţie, în care se prevede că **legea va intra în vigoare la data publicării sau "la data prevăzută în textul ei"**, trebuie precizat că această dată nu poate fi decât posterioară, respectându-se principiul neretroactivităţii legilor, înscris în art. 15, alin. 2[261]. Uneori **data** este prevăzută expres, ca în exemplul luat de noi, alteori, însă, ea poate fi stabilită potrivit unor "detalii" cuprinse în legea respectivă. Astfel, Legea administraţiei publice locale, publicată în "Monitorul Oficial" din 28 noiembrie 1991, lege care instituie noi autorităţi locale (consilii locale, primării etc.), nu putea intra în vigoare decît odată cu crearea acestora. În acest caz, problema conflictului de legi în timp este rezolvată de legiuitor, nu prin stabilirea unei date calendaristice la care legea nouă intră în vigoare, ci printr-o prevedere de principiu, ce ne ajută la determinarea acesteia. În acest sens, în ultimul articol din legea nr. 69/1991[262] se statuează: Legea nr. 5/1990 se abrogă "pe data constituirii noilor autorităţi ale administraţiei publice locale", ceea ce ne conduce la concluzia că la aceeaşi dată intră în

---

[260] Publicată în M. O. nr. 44 din 6 martie 1991.

[261] Cu toate acestea, există o situaţie în care o lege a prevăzut o dată **anterioară** pentru intrarea ei în vigoare. Este vorba de Legea pentru modificarea Legii nr. 58/1992, adoptată de către Camera Deputaţilor la 17 decembrie 1992 şi de către Senat la 4 februarie 1993, şi în a cărei text se prevedea intrarea în vigoare la 1 ianuarie 1993. Această lege a fost declarată neconstituţională de către Curtea Constituţională (Vezi decizia Curţii Constituţionale nr.6 din 25 februarie 1993, în: M. O., Partea I, Nr. 61/1993, p.4-6 şi în Curtea Constituţională, Culegere de decizii şi hotărâri, 1992-1993, p. 43 ş.u.).

[262] Publicată în M. O. al României, Partea I, Nr.238 din 28.XI.1991.

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

vigoare noua lege. Situații asemănătoare întâlnim şi în Legea de organizare judecătorească (nr. 92/1992), în care se prevede, în mod distinct pentru diferite norme cuprinse aici, data intrării lor în vigoare. Astfel, de exemplu, dispozițiile privind compunerea şi funcționarea instanțelor judecătoreşti şi a parchetelor, nu au intrat în vigoare la data publicării (13 august 1992), ci la data de 1 iulie 1993 (art.124, alin.2). În sfârşit, nici pentru prevederile Constituției nu se poate afirma că "au intrat în vigoare toate" la data aprobării ei, prin referendum potrivit art. 149, dar aici **afirmația trebuie nuanțată.** Reglementarea referitoare la Avocatul Poporului, de exemplu (art.55), **este intrată în vigoare** odată cu celelalte norme constituționale şi constituie "o obligație" pentru Parlament de a adopta o lege care să organizeze instituția, dar regula numirii acestuia de către Senat se aplică abia **după** ce apare legea privind Avocatul Poporului.

În legătură cu publicarea şi intrarea în vigoare a unei legi trebuie făcută o distincție între legile de ratificare a unor pacte şi tratate internaționale şi celelalte legi. Pentru primele, intrarea în vigoare, sau mai bine zis integrarea lor în dreptul intern, se realizează, potrivit art. 78 din Constituție, odată cu publicarea în Monitorul Oficial al României, pe când integrarea în dreptul internațional are loc mai târziu, odată cu depunerea instrumentului de ratificare la organul internațional competent. Astfel, de exemplu, Convenția europeană a drepturilor omului s-a integrat în dreptul internațional la 20 iunie 1994, data depunerii instrumentului de ratificare a acestui tratat la Secretariatul General al Consiliului Europei. Integrarea în dreptul intern s-a realizat, însă, anterior, şi anume la data publicării legii de ratificare a Convenției amintite. Odată integrată dreptului românesc, Convenția putea fi invocată în fața instanțelor noastre. După data depunerii instrumentului de ratificare, ea a putut fi invocată şi în fața instanțelor de

la Strasbourg (Comisia Drepturilor Omului şi Curtea Drepturilor Omului)[263].

În ceea ce priveşte **publicarea legii**, trebuie menţionat că operaţiunea aceasta este asigurată de Camera Deputaţilor. Odată cu publicarea se încheie activitatea de legiferare, competenţă ce revine Parlamentului, ca "unic organ legiuitor al ţării".

§V. Proceduri legislative speciale

În afară de regulile de drept comun în materie de procedură legislativă (cele analizate de noi până acum), **există şi reguli ce prevăd proceduri care, sub anumite aspecte, se abat de la acestea.** Este cazul celor care se referă la reexaminarea legii, la ratificarea tratatelor internaţionale, la adoptarea legilor financiare, la delegarea legislativă şi aprobarea ordonanţelor, la adoptarea legii în condiţiile angajării răspunderii Guvernului (potrivit art.113 din Constituţie) şi, în sfârşit, la procedura de urgenţă[264]. La acestea trebuie adăugată procedura de revizuire a Constituţiei.

---

[263] În legătură cu această problemă, în literatura de specialitate s-a precizat că "specificul sistemului constituţional român presupune deci un decalaj între momentul receptării în dreptul intern a tratatelor supuse ratificării de către Parlament şi momentul la care aceste tratate produc efecte faţă de România în ordinea internaţională" (vezi Valeriu **Stoica** şi Cristiana **Ionel Stoica**, "Convenţia europeană şi impactul acesteia asupra sistemului juridic român", în "Dreptul", nr. 10-11/1994, p. 3).

[264] Abordând problema "procedurilor speciale", prof. T. **Drăganu** aminteşte: 1) procedura de revizuire a Constituţiei, 2) procedura urmată pentru adoptarea legilor pentru care este necesară întrunirea Camerelor în şedinţă comună şi 3) adoptarea unei legi în condiţiile prevăzute de art. 113 din Constituţie (în cazul angajării răspunderii Guvernului pentru un proiect de lege. (Vezi T. Drăganu, op.cit., (Tratat), p. 120.)

1. Reexaminarea legii

Reexaminarea legii de către Parlament se realizează în două situații distincte: 1) la cererea Preşedintelui României, în exercitarea atribuțiilor sale prevăzute de art. 77, alin. 2 şi 3 şi 2) ca urmare a trimiterii legii de către Curtea Constituțională, atunci când aceasta - în întregime sau numai un anume text - a fost declarată neconstituțională.

A. **În cazul în care Preşedintele României trimite legea Parlamentului spre reexaminare**, cererea se adresează printr-un mesaj prezidențial având ca efect repetarea procedurii parlamentare, punerea din nou în dezbatere a legii, începând cu acea Cameră în care a fost inițial dezbătută. Dacă legea respectivă a fost adoptată, potrivit unor prevederi exprese ale Constituției care impun dezbaterea în şedință comună a Camerei Deputaților şi a Senatului[265], rediscutarea se va face tot în şedință comună. Dacă, însă, obiecțiunea priveşte o prevedere ce s-a adoptat în şedință comună în cadrul procedurii de mediere a divergențelor dintre Camere, reexaminarea se va face separat de fiecare Cameră.

Legea dezbătută trebuie votată, după caz, cu o majoritate relativă - dacă este o lege ordinară - sau cu majoritate absolută - dacă este lege organică -, potrivit art.74, alin.1 şi 2[266]. La noi, spre deosebire

---

[265] Cum ar fi, de exemplu, prevederile art. 62, alin. 2, litera "b" referitoare la legea bugetului de stat şi a asigurărilor sociale de stat etc.

[266] **S-ar putea pune întrebarea, desigur, dacă o lege constituțională poate fi trimisă Parlamentului pentru reexaminare.** Dacă am aplica regula logicii formale "unde legea nu distinge nu ne este îngăduit să distingem" am ajunge la concluzia că legea de revizuire trebuie trimisă la promulgare, potrivit art. 77, alin. 1, că ea intră în vigoare la data publicării, potrivit art. 78 şi că Preşedintele României poate cere reexaminarea ei, potrivit art. 77, alin. 2. În toate aceste texte vorbindu-se de "lege", în general textele amintite pot fi interpretate în lumina art.72, alin.1 care prevede că legile sunt: 1) constituționale, 2) organice şi 3) ordinare. Dar, o interpretare sistematică şi mai ales teleologică impune, după părerea noastră, un alt regim juridic legii constituționale. Legea constituțională -

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

de alte state, precum SUA, nu se cere în cazul retrimiterii legii spre o nouă dezbatere în Parlament o majoritate calificată.

În ceea ce priveşte "limitele" în care se realizează dezbaterea legii trimise de Preşedinte, considerăm că în virtutea faptului că Parlamentul este "unica autoritate legiuitoare a țării", nu putem admite ideea că acesta poate rediscuta numai textele "indicate" sau "invocate" în mesajul prezidențial. El poate acționa în deplină libertate, modificând unele texte, renunțând sau adăugând altele. Şi, bine înțeles, el poate respinge obiecțiunile sau propunerile din mesajul primit.[267]

Reexaminarea este sinonimă cu o nouă lectură a legii adoptate, dar una în care nu este obligatorie rediscutarea întregii legi.

În cazul în care Parlamentul a modificat sau completat legea, parlamentarii pot din nou să-şi exercite dreptul - în condițiile prevăzute de Constituție - de a sesiza Curtea Constituțională, după cum şi Preşedintele României poate, după ce şi-a exercitat dreptul de a cere Parlamentului reexaminarea legii, trimite legea acestei Curți pentru a efectua controlul constituționalității legii.

---

operând o modificare a Constituției - va face corp comun cu aceasta, fapt pentru care unele reguli specifice adoptării legii fundamentale vor fi aplicabile legii de revizuire, în detrimentul celor ce guvernează legile organice şi ordinare. Astfel, odată ce este supusă referendumului, fiind considerată din acest moment "definitivă" - cum se prevede în art. 147, alin. 3 - ea nu se mai trimite promulgării, iar Preşedintele nemaiputând exercita vreo competență în legătură cu o lege "definitivă". La fel, ea intră în vigoare, ca şi Constituția pe care o revizuieşte, la data aprobării populare şi nu la data publicării. Şi dacă nu este necesară promulgarea, atunci nici trimiterea spre o nouă dezbatere nu mai poate fi admisă cu privire la acest "tip" de lege.

[267] Astfel, de exemplu, parlamentarii au respins obiecțiunile Preşedintelui României privitoare la legea de salarizare, pe care "o contesta" pentru inechitatea ei, act normativ revotat pe 20 martie 1998. Legea prin care "şi-au votat salarii speciale" a fost amplu criticată în presă, cu care ocazie s-a subliniat că a fost prima respingere a Preşedintelui Emil Constantinescu a unei legi la promulgare. (Vezi "Adevărul" din 21-22 martie 1998, p.1.)

După ce legea a fost rediscutată, se retrimite pentru promulgare. Preşedintele nu poate cere a doua oară rediscutarea ei (art.77, alin.2). În acest caz termenul de promulgare este de 10 zile de la primirea de către Preşedinte a legii adoptate după reexaminare.

B. **În cazul în care Curtea Constituţională** - indiferent de cine a fost sesizată[268] - **dă o decizie prin care o lege sau o prevedere a ei au fost declarate neconstituţionale**, legea se trimite, potrivit art.145 alin.1 din Constituţie, Camerelor spre rediscutare. Două ipoteze sunt posibile, odată cu rediscutarea textelor (a legii) declarate neconstituţionale (neconstituţională): a) fie obiecţia este înlăturată cu o majoritate de cel puţin două treimi din numărul membrilor fiecărei Camere[269], b) fie nu este înlăturată, întrucât această majoritate nu a fost întrunită în fiecare Cameră în parte. **Dacă obiecţia este înlăturată,** legea este retrimisă la Preşedintele României, promulgarea trebuind a fi făcută în termen de 10 zile de la primire. Dacă obiecţia nu este înlăturată, legea declarată neconstituţională nu se mai trimite spre promulgare, iar dacă numai unele texte se află în această situaţie, legea va fi trimisă spre promulgare fără acestea. Reexaminarea legii se face de către Parlament nu ca "o a doua lectură", ci doar în "limitele" în care este declarată

---

[268] Controlul constituţionalităţii legilor care nu au fost încă promulgate poate fi declanşat la sesizarea a 50 de deputaţi sau 25 de senatori, a Curţii Supreme de Justiţie, a Guvernului, a unuia din preşedinţii celor două Camere sau la sesizarea Preşedintelui României.

[269] Dacă în ambele sau numai într-o Cameră nu se obţine o majoritate de două treimi pentru respingerea obiecţiunii de neconstituţionalitate, prevederile declarate neconstituţionale prin decizia Curţii Constituţionale se înlătură din lege, operându-se, cu aprobarea Camerei, corelările tehnico-legislative necesare. Dacă legea în ansamblul său este declarată neconstituţională, ea nu se mai trimite spre promulgare (art. 118 din Regulamentul Camerei Deputaţilor).

De remarcat că atunci când într-o Cameră se obţine o majoritate de două treimi şi în cealaltă nu, nu se pune problema medierii.

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

neconstituțională, discutându-se doar textele la care face referire decizia Curții Constituționale.

În legătură cu reexaminarea legii în urma unei decizii de neconstituționalitate, interesante şi fructuoase discuții s-au purtat în Senat, cu ocazia redezbaterii legii privind Statutul deputaților şi senatorilor, lege declarată neconstituțională prin decizia Curții Constituționale nr. 122 din 22 octombrie 1996[270]. Cu această ocazie s-a discutat şi adresa Consiliului Legislativ în care se preciza că "**nu se pot aduce amendamente, modificări, completări la lege în această fază de legiferare**" (s.n.), ea urmând a se supune unui singur vot, în plenul Senatului[271].

Strâns legată de această problemă este şi cea **a obligativității deciziilor Curții Constituționale** şi a îndatoririlor ce revin altor organe (autorități) ca urmare a adoptării lor sau, după caz, a publicării lor în Monitorul Oficial. De precizat că, în cazul unei decizii de neconstituționalitate - care ne interesează în acest context - devin aplicabile prevederile art.145, alin.1 care stabilesc că legea "se trimite spre reexaminare" Aceste prevederi au fost, însă, interpretate diferit în literatura de specialitate, unii autori susținând că Parlamentul nu este obligat să dezbată din nou legea, cazul în care nu o reexaminează fiind considerat ca o achiesare tacită la "soluția" dată de Curtea Constituțională. Această interpretare ni se pare inacceptabilă, deoarece trimiterea legii spre reexaminare de către Curtea Constituțională ar apare ca "o îndatorire" lipsită de sens. În lumina reglementărilor constituționale referitoare la procedura de adoptare a legilor, coroborate cu cele cuprinse în art. 145, "controlul de constituționalitate anterior promulgării legilor ne apare ca o etapă intermediară în procedura

---

[270] Publicată în M.O., Partea I, nr. 265 din 28 octombrie 1996.
[271] Vezi M.O., Partea I, nr. 102 din 24 iunie 1998.

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

complexă de adoptare a acestora de către Parlament[272]. Deci, procedura legislativă continuă, potrivit reglementărilor legale, şi după controlul de constituţionalitate, până în momentul intrării legii în vigoare, continuare care nu se poate realiza altfel, decât prin reexaminarea acesteia în Parlament. De aceea considerăm că **Parlamentul are obligaţia de a reexamina legea declarată neconstituţională** de către Curtea Constituţională, în cadrul controlului anterior.

O altă problemă legată de această procedură a reexaminării este aceea **dacă Preşedintele României poate exercita concomitent** - în cazul în care are motive - **atât competenţa de a sesiza Curtea Constituţională** cu neconstituţionalitatea unei legi, **cât şi competenţa de a o trimite spre reexaminare Parlamentului**. Dacă teoretic acest lucru pare posibil, în practică el trebuie ocolit pentru inconvenientele pe care le presupune. Astfel, în situaţia în care sesizarea privind obiecţia de neconstituţionalitate şi cererea de reexaminare se referă la aceleaşi texte există riscul ca cele două autorităţi să dea soluţii care se contrazic sau ca Parlamentul, în procesul de reexaminare, să schimbe textul asupra căruia Curtea tocmai s-a pronunţat[273].

2. Legile de ratificare a tratatelor internaţionale

Legile de ratificare a tratatelor internaţionale[274] sunt adoptate cu o procedură ce se abate într-o bună măsură de la regulile de drept comun, expuse în paragraful precedent. Astfel, de exemplu, iniţiativa legislativă se prezintă aici sub forma încheierii unor tratate internaţionale de către Preşedintele României (tratate negociate de Guvern), iar

---

[272] Vezi T. **Drăganu**, Deciziile interpretative ale Curţii Constituţionale. Rolul şi limitele lor în înfăptuirea principiilor statului de drept, în "Revista română de drepturile omului, C.P.D.O., APADOR - CH, nr. 15 / 1997, p.39.

[273] Vezi M. **Constantinescu** şi I. **Muraru**, op. cit., p. 239.

[274] Noţiunea de "tratat" este utilizată aici în sens larg, ea desemnând toate actele normative internaţionale de natură juridică (convenţii, pacte, acorduri, angajamente, protocoale etc.).

conținutul lor normativ nu este rodul dezbaterilor parlamentare, amendamentele fiind în principiu excluse[275].

Ratificarea tratatelor internaționale este prevăzută de art. 91 alin. 1 din Constituție în care se statuează: Preşedintele încheie tratate internaționale în numele României, negociate de Guvern, şi le supune spre ratificare Parlamentului, în termen de 60 de zile". Acest text, care cuprinde o reglementare de principiu, trebuie însă coroborat cu prevederile Legii nr. 4/1991 privind încheierea şi ratificarea tratatelor. Din interpretarea acestora, câteva concluzii se desprind: a) Nu toate tratatele încheiate de Preşedinte se supun ratificării, ci doar cele prevăzute expres de art.4 din Legea nr.4/1991, b) Ratificarea este prevăzută şi pentru alte acte internaționale - acorduri, convenții etc. - enumerate în textul amintit şi c) Se supun ratificării şi tratatele semnate la nivelul Guvernului, dacă fac parte din categoriile stabilite în acest sens de legea amintită. Sunt supuse ratificării: a) tratatele (în sens larg) care implică adoptarea unor legi noi sau modificarea legilor în vigoare; b) tratatele care prin **obiectul** lor expres indicat reclamă ratificarea; c) tratatele care cuprind clauza ratificării; d) aderarea la tratate sau denunțarea tratatelor care fac parte din categoriile enumerate.

---

[275] Amendamentele sunt în principiu excluse, dar **rezervele** sau **declarațiile** care pot însoți ratificarea produc consecințe identice cu amendamentele. Amendamentele propun, după caz, suprimarea, adăugarea sau modificarea unor texte. În cazul în care se formulează rezerve, consecințele constau în neaplicarea unor texte, situație ce ar putea fi asemuită suprimării. Şi declarațiile pot avea aceleaşi consecințe, prin interpretările date textelor.

Astfel, **ratificarea de către România a Convenției europene a drepturilor omului** şi a protocoalelor adiționale **a fost însoțită de o rezervă şi o declarație.** Rezerva priveşte garanțiile stabilite prin art. 5 din Convenție pentru asigurarea dreptului la libertate şi siguranța persoanei. Prin declarație se interpretează art. 2 din primul Protocol adițional (Vezi V. **Stoica** ş. a., op. cit., p.7).

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

În literatura de specialitate au fost considerate ca fiind specifice următoarele reguli procedurale[276]: a) Competența exclusivă a Parlamentului în materie de ratificare, fapt pentru care Guvernul nu poate fi abilitat să ratifice printr-o ordonanță[277]; b) Dacă un tratat negociat de Guvern şi încheiat de Preşedinte cuprinde o clauză contrară Constituției, trebuie revizuită mai întâi legea fundamentală şi numai ulterior poate fi ratificat[278]; c) Votul parlamentarilor vizează actul internațional, cu conținutul său normativ stabilit pe bază de negocieri, neputându-se decide asupra înlocuirii, adăugării sau modificării unor reguli[279]; d) Ca urmare a acestui fapt, amendamentele senatorilor şi deputaților sunt în principiu excluse[280]; e) Adoptarea se face cu o majoritate absolută sau relativă, după cum tratatul ratificat cuprinde clauze care sunt de domeniul legii organice sau al legii ordinare; f) Tratatul trebuie supus spre ratificare în termen de cel mult 60 de zile de la data încheierii lui, aşa cum statuează art. 91 din Constituție.

---

[276] Vezi I. **Deleanu**, op. cit., p. 202.

[277] Vezi, totuşi, **Ordonanța** privind ratificarea Acordului dintre Guvernul României şi Guvernul S.U.A. referitoare la progamele de asistență economică, tehnică şi în domenii conexe. (M.O. nr. 177 din 5 august 1996)

[278] Vezi Genoveva **Vrabie**, La force des traités et des pactes internationaux rélatif aux droits de l' homme dans le droit roumain, în Buletinul Ştiințific al Universității "Mihail Kogălniceanu", vol. IV, Nr. 4 (6), Edit. "Cugetarea", Iaşi, 1995, p. 107–121.

[279] Reamintim că tratatele pot fi însoțite de **rezerve** sau **declarații**, care au unele efecte asemănătoare amendamentelor.

[280] În lumina faptului că amendamentele sunt în principiu excluse, procedura legislativă de ratificare apare ca "o procedură simplificată". În acest sens prof. D.G. Lavroff arăta că Rezoluția din 7 mai 1991 votată de Adunarea Națională din Franța a stabilit o procedură de adoptare simplificată care poate fi cerută în conferința preşedinților dar nu poate fi pusă în practică decât dacă nu se modifică nici o opoziție. Este vorba despre reguli ce se referă prioritar la amendamente, urmărindu-se îndeosebi accelerarea procedurii. (Vezi Dmitri Georges **Lavroff**, Le droit constitutionnel de la Ve République, 2e édition, 1997, Dalloz, p. 724.

3. Legile financiare

Specificul legilor financiare[281] face ca procedura adoptării lor să se îndepărteze de la regulile de drept comun, fiind guvernate de câteva reguli specifice: 1) Legile bugetare nu pot fi inițiate de parlamentari, elaborarea bugetului de stat fiind opera Guvernului, prin Ministerul de Finanțe (art. 137, alin. 2); 2) Modificarea prevederilor bugetului de stat sau ale bugetului asigurărilor sociale de stat nu se poate face fără un aviz consultativ de la Guvern (art. 110, alin. 1) şi se poate face numai în măsura în care sunt indicate sursele de finanțare ale eventualelor cheltuieli bugetare (art. 137, alin. 5); 3) Adoptarea legii bugetului de stat şi a legii bugetului asigurărilor sociale de stat trebuie să se facă într-un **termen** dinainte fixat, respectiv cu cel puțin **trei zile** inainte de expirarea exercițiului bugetar; 4) Sancțiunea nerespectării o constituie aplicarea în continuare a legii anului precedent[282]; 5) În domeniul bugetar, Parlamentul nu poate abilita Guvernul pentru a adopta ordonanțe; 6) Dezbaterea şi adoptarea legilor privind bugetul de stat şi bugetul asigurărilor sociale de stat se face în şedință comună a Camerei Deputaților şi Senatului (art. 62 alin. 2, lit. "b")[283].

4. Delegarea legislativă şi aprobarea ordonanțelor.

Delegarea legislativă este o instituție larg răspândită în sistemele constituționale contemporane[284]. Contestată de unii membri ai Adunării

---

[281] Utilizăm în acest context sintagma "legi financiare" în sens restrictiv (legi bugetare).

[282] În Franța, dacă legea nu este adoptată în termenul prevăzut de Constituție. Guvernul poate să pună în vigoare dispozițiile proiectului de lege pe calea unei ordonanțe (vezi Ch. **Debbasch**, J. **Bourdon**, J.M. **Pontier**, J.C. **Ricci**, op. cit., p. 900).

[283] În legătură cu consecințele nerespectării procedurii de elaborare şi adoptare a bugetului, vezi Decizia Curții Constituționale nr.36 din 2 aprilie 1996.

[284] Delegarea legislativă este prevăzută, de exemplu, în Constituțiile Austriei (art. 18), Portugaliei (art. 201), Spaniei (art. 82), Suediei (art. 11), Franței (art. 38) etc. În cele mai multe țări, procedura legislației delegate este reglementată

Constituante, ea şi-a găsit, totuşi, loc şi în legea noastră fundamentală (art. 114 şi 107)[285]. Înţelegerea corectă a acestei instituţii se poate realiza numai în lumina prevederilor art. 58, care consacră Parlamentul României ca unică autoritate legiuitoare, pe de o parte, şi ale art. 107, care reglementează actele Guvernului, pe de altă parte. Acest ultim text enumeră mai întâi "hotărârile" care "se emit pentru organizarea executării legilor", ca acte obişnuite ale Guvernului, şi numai după aceea **ordonanţele**, determinându-se dintru început ideea **caracterului lor "excepţional"**. Dar această idee este apoi confirmată printr-o reglementare detaliată - cuprinsă în art. 107 alin. 3 şi art. 114. - care instituie garanţii ale unor principii constituţionale, îndeosebi ale principiului separaţiei şi colaborării puterilor în stat.

Dacă "parlamentul este unica autoritate legiuitoare a ţării", delegarea legislativă, impusă îndeosebi de necesitatea colaborării puterilor în stat, **trebuie să fie astfel reglementată încât executivul** - la noi, doar Guvernul[286] - **să aibă competenţă "legislativă" numai în limitele admise de Parlament şi numai în condiţiile prevăzute strict de Constituţie, aceste condiţii aparând**, după cum afirmam mai înainte, **ca garanţii ale realizării cerinţelor principiului separaţiei puterilor în stat.**

---

constituţional, în legea fundamentală fiind incluse şi reguli privind controlul parlamentar al acestora (de exemplu, în Austria, Australia, Belgia, Canada, Egipt, Germania, Grecia, Spania, Franţa, Finlanda, Italia, Suedia, Israel etc.). În alte ţări, delegarea legislativă nu comportă, în mod necesar, un control ulterior (de exemplu, în Portugalia şi Cipru) sau, deşi un asemenea control este practicat, el nu implică "procedura" confirmării sau anulării ordonanţelor (de exemplu, în Japonia). În sfârşit, sunt şi state în care legislaţia delegată este admisă, dar nu este reglementată constituţional (de exemplu, SUA, Elveţia etc.), după cum sunt şi unele state unde nici nu este reglementată, nici nu se practică. (Vezi Les parlaments dans le monde, vol.II, Tableau 35, p.1189.)

[285] Vezi M. O., anul II, nr. 13, partea a II-a, Dezbateri parlamentare, vineri 26 aprilie 1991, p. 14.

[286] Spunem "doar Guvernul" pentru a evidenţia faptul că la noi, spre deosebire de alte state, această competenţă nu este atribuită şi altor organe.

Care sunt aceste garanţii?

1. În principiu, Guvernul nu poate adopta ordonanţe decât "în temeiul unei legi speciale de abilitare..." (art.107, alin.3);

2. Numai "în cazuri excepţionale" poate adopta "ordonanţe de urgenţă", în lipsa unei legi de abilitare (art.114, alin.4)[287];

3. În astfel de cazuri, ordonanţele intră în vigoare "numai după depunerea lor spre aprobare la Parlament". Dacă Parlamentul nu se află în sesiune, se convoacă în mod obligatoriu (art.114, alin.4);

4. Parlamentul poate abilita Guvernul să adopte ordonanţe numai pentru reglementarea acelor relaţii care nu formează obiectul legilor organice (art.114, alin.1)[288];

5. Legea de abilitare va trebui în mod obligatoriu să stabilească **domeniul** de reglementare şi **data până** la care Guvernul poate să emită ordonanţe;

6. Legea prin care se operează delegarea legislativă poate prevedea obligativitatea aprobării ordonanţei de către Parlament, potrivit procedurii legislative, până la împlinirea termenului de abilitare (art.114, alin.3). În acest caz, aprobarea sau respingerea ordonanţelor se face printr-o lege în care vor fi cuprinse şi ordonanţele;

7. Nerespectarea termenului de abilitare atrage încetarea efectelor ordonanţei[289]. Acest termen este de decădere. Încălcarea obligaţiei de a supune Parlamentului spre aprobare ordonanţele emise, la

---

[287] Ordonanţele de urgenţă se supun aprobării Camerelor în procedură de urgenţă (vezi art.102, alin.3 din Regulamentul Camerei Deputaţilor).

[288] Vezi infra, Secţiunea I, Capitolul III din Titlul V.

[289] În condiţiile în care **nu s-a respectat termenul de abilitare**, se pune problema valabilităţii unor asemenea ordonanţe în perioada în care au fost în vigoare. Atrage aceasta nulitatea absolută a ordonanţei, neluarea sa în consideraţie în sistemul raporturilor juridice sau, dimpotrivă, anumite efecte juridice produse în timpul în care ordonanţele erau considerate în vigoare vor putea fi acceptate? (vezi D. **Ciobanu**, V. **Duculescu**, op. cit., p. 183).

LOUIS CEITRAL UNIVERSITY LIBRARY

expirarea termenului, are ca efect caducitatea acestora, efectele ordonanțelor începând de plin drept[290].

Dacă hotărârile sunt adoptate de Guvern în exercitarea unor competențe proprii, având ca scop "organizarea executării legilor" (art. 107, alin. 2)[291], ordonanțele sunt adoptate în exercitarea unor atribuții ale Parlamentului. **Ordonanțele sunt acte executive din punct de vedere organic și legislative din punct de vedere material** - cum preciza P. Pactet[292].

Guvernul, în condițiile prevăzute de Constituție, poate acționa în domenii care sunt de competența Parlamentului. **Colaborarea autorităților executivă și legislativă în scopul creării normelor juridice ce reglementează relații rezervate legilor este explicată** în literatura de specialitate prin prisma necesității asigurării continuității procesului legislativ, știut fiind că Parlamentul lucrează în sesiuni[293]. S-a spus, de asemenea, că Parlamentul are adesea interes să acorde depline puteri Guvernului, pentru rezolvarea unor situații de criză, că aceasta ar fi o modalitate de depășire a unei situații critice din parlamentul bazat pe o slabă majoritate, că sistemul acesta este propice pentru luarea anumitor măsuri de ordin economic și social, că printr-o

---

[290] În Franța se vorbește și de o ratificare implicită a ordonanțelor, în situația în care legiuitorul modifică ulterior anumite dispoziții ale unei ordonanțe, trăgându-se concluzia că acesta este de acord cu celelalte dispoziții cuprinse aici. (vezi B. **Chantebout**, op.cit., p.579).

[291] Deci, dreptul de reglementare primară aparține Parlamentului, Guvernul putând adopta norme juridice doar pe baza legilor și în conformitate cu legea.

[292] Vezi P. **Pactet**, op.cit., p.538. Alții vorbesc de "exercitarea puterii legislative de către executiv" (vezi Ch. **Debbasch** ș.a., op.cit., p.893).

[293] Delegarea legislativă consacrată de art.114 din Constituție nu este subordonată condiției ca Parlamentul să nu fie întrunit în sesiune, ceea ce face posibil ca cele două autorități să acționeze în paralel, de unde și eventualitatea unor reglementări contradictorii.

delegare legislativă parlamentul poate evita adoptarea unor reguli care riscă să nemulțumească anumite grupuri etc.[294].

Ordonanțele apar, deci, ca acte cu dublă natură: administrativă, în raport de autorul de la care emană (Guvernul) şi acte ce conțin norme cu putere de lege, în raport de conținutul lor şi de procedura de adoptare. În consecință, ordonanțele sunt supuse unui regim juridic special, complex, de drept public[295]. Acest regim diferă după cum avem de-a-face cu ordonanțe care, conform legii de abilitare sau, după caz, conform Constituției (în cazul ordonanțelor de urgență), trebuie supuse aprobării Parlamentului sau cu ordonanțe ce nu trebuie supuse aprobării[296]. Pentru prima categorie reținem faptul că legea de aprobare sau de respingere, după caz, poate forma atât obiectul unui control de constituționalitate ***a priori***, potrivit art.144, lit."a" din Constituție - caz în care decizia Curții Constituționale privește ordonanța la care se referă[297], cât şi obiectul unui control ***a posteriori***. Pentru cea de a doua categorie reținem faptul că aceste ordonanțe pot fi atacate în fața Curții de jurisdicție constituțională numai pe calea

---

[294] Astfel, de exemplu, adoptarea unor reguli privind combaterea alcoolismului s-a realizat în Franța, în 1960, printr-o ordonanță şi nu printr-o lege (vezi C. **Leclercq**, op. cit., p. 537 ş.a.).

[295] Vezi Dana **Apostol**, Despre natura juridică şi regimul juridic aplicabil ordonanțelor Guvernului, în "Revista de Drept Public", Serie Nouă, Anul I(19), ianuarie-iunie 1995, nr.1, Edit. Atlas T&T.

[296] Cu privire la clasificarea ordonanțelor şi a regimului lor juridic, vezi: Antonie **Iorgovan**, Drept administrativ, Tratat elementar, vol. IV şi Ioan **Vida**, "Puterea executivă şi administrația publică, Regia autonomă", "Monitorul Oficial", Bucureşti, 1994.

[297] Vezi: Decizia Curții Constituționale nr.139/1994, în "Monitorul Oficial al României", partea I, nr.353 din 21 decembrie 1994.Vezi şi Decizia Plenului Curții Constituționale nr.1/1995, în "Monitorul Oficial al României", Partea I, nr.16 din 26 ianuarie 1995.

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

excepţiei de neconstituţionalitate, ridicată în faţa instanţelor judecătoreşti, conform art.144, lit."c"[298].

În legătură cu expunerea noastră privind legile de abilitare, câteva **precizări** se impun.

În primul rând, reţinând că legea de abilitare trebuie să prevadă **domeniile de relaţii sociale ce urmează a fi reglementate de Guvern** - la nivel de lege ordinară -, că ea nu poate să opereze un transfer integral al competenţei legislative de la Parlament la Guvern, va trebui să precizăm că, în cazul în care în actul de delegerare nu se specifică aceste domenii sau specificarea este vagă, legea va putea fi declarată neconstituţională de către Curtea Constituţională. Şi pe aceeaşi linie de idei, dacă ordonanţa cuprinde reglementări în alte domenii, cu nerespectarea actului de abilitare, ea va fi considerată inexistentă din punct de vedere juridic[299].

Tot în legătură cu domeniile de relaţii sociale pe care Guvernul le va putea reglementa în urma unei legi de abilitare, în privinţa legilor organice - pentru care Guvernul nu poate fi abilitat să adopte reguli juridice - trebuie făcută o distincţie, plecând de la faptul că - potrivit Constituţiei - există situaţii în care aceleaşi relaţii sociale pot forma concomitent obiect de reglementare la nivel de lege organică şi la nivel de lege ordinară. Astfel, de exemplu, potrivit art.72, alin.3, lit.k din Constituţie, printr-o lege organică se reglementează "regimul juridic **general** al proprietăţii şi al moştenirii", ceea ce înseamnă că, odată

---

[298] Sunt, însă, şi autori care consideră că ordonanţele pot forma şi obiectul unui control exercitat de instanţele de contencios administrativ (fără să facă o disctinţie între situaţia în care o ordonanţă contravine unei legi organice şi situaţia în care ea contravine unei legi ordinare). Vezi M. **Constantinescu**, I. **Deleanu**, A. **Iorgovan**, I. **Mureşan**, F. **Vasilescu**, I. **Vida**, Constituţia României - comentată şi adnotată, Regia autonomă "Monitorul Oficial" , Bucureşti, 1992, p. 239.

[299] Vezi T. **Drăganu**, op.cit. (Tratat), vol. II, p. 137.

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

stabilite principiile generale printr-o astfel de lege, ele se pot "detalia" prin legi ordinare. Concluzia? Pentru o astfel de "detaliere" Parlamentul poate abilita Guvernul, pentru că el însuşi, dacă ar adopta o lege, aceasta ar fi ordinară. Sigur, însă, că într-o astfel de situaţie, nu s-ar putea modifica sau abroga legi organice, după cum nu s-ar putea stabili principii, regulile adoptate trebuind, din contră, să respecte principiile, regulile cadru din legea organică. **Dacă ar contraveni** normelor legii organice, atât instanţele de drept comun cât şi cele de contencios adminsitrativ "vor putea s-o înlăture ca ilegală din soluţia procesului"[300]. Ne întrebăm, însă, ce va putea face un organ administrativ pus în situaţia aplicării unor astfel de norme? Poate să refuze aplicarea?

Subsidiar acestei probleme se poate ridica şi o alta: dacă ordonanţa cuprinde reguli ce contravin unor legi ordinare (nu organice), ştiut fiind că normele cuprinse în ordonanţe, "au valoare de lege", ce poate face organul chemat să aplice normele juridice cuprinse în ordonanţă? Judecătorul fiind supus numai legii, va aplica ca fiind pe poziţii de "egalitate" cele două legi (legea propriu-zisă şi ordonanţa) care se contrazic, sau va putea aplica cu prioritate legea ce vine de la Parlament? Răspunsul afirmativ ni se pare mai apropiat de spiritul Constituţiei, de ideea de supremaţie a legii.

Alte precizări apar necesare în legătură cu data până la care se pot emite ordonanţe, dată ce trebuie prevăzută în legea de abilitare.

Dacă aceasta nu este precizată, legea este neconstituţională. Mai precis, cel chemat să se conformeze regulilor aici cuprinse, poate să ridice excepţia de neconstituţionalitate. Dar şi Consiliul Legislativ are în sarcina sa examinarea conformităţii legislaţiei cu prevederile şi

---

[300] Idem, p. 139.

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

principiile Constituției. Într-o astfel de situație, are obligația ca, în conformitate cu art.2, alin.1, lit.e din Legea nr.73/1993[301], să sesizeze birourile permanente ale Camerelor Parlamentului.

Dacă data este prevăzută în legea de abilitare, dar Guvernul **emite ordonanțe și după împlinirea termenului**, normele cuprinse aici devin simple hotărâri, dacă nu contravin legilor (organice sau ordinare), după părerea unor autori[302], sau ele sunt lovite de neconstituționalitate, după părerea altora[303]. Observăm că, neconstituționale ca ordonanțe, ele sunt constituționale (în sensul că nu contravin legilor, că sunt în conformitate cu legile în vigoare) ca hotărâri de guvern. Or, acestea din urmă trebuie respectate de organele chemate să aplice dreptul. Totuși, într-un stat de drept Constituția trebuie respectată și în litera ei, nu numai în spiritul ei.

Câteva precizări se impun și cu privire la aprobarea ordonanțelor. După cum arătam mai înainte, sunt supuse aprobării ordonanțele adoptate pe baza unei legi de abilitare unde se prevede expres acest lucru, în conformitate cu art.114, alin.3, precum și ordonanțele de urgență, în conformitate cu art.114, alin.4. **Dacă**, în prima situație, **ordonanța nu este supusă aprobării până la împlinirea termenului** de abilitare, efectele ei încetează, normele devin caduce. Dar, având în vedere că Parlamentul poate adopta **ulterior o lege de aprobare** și că această lege "înglobează" ordonanța, cele două acte juridice formând un tot, prin manifestarea de voință a Parlamentului în acest sens, se reia "viața" ordonanței, normele ei reintrând în vigoare pe data publicării legii.

---

[301] Legea pentru organizarea și funcționarea Consiliului Legislativ (Legea 73/1993) publicată în M.O., Partea I, nr. 260 din 5 noiembrie 1993.

[302] Vezi T. **Drăganu**, op.cit. (Tratat), vol. II, p. 135.

[303] Vezi M. **Constantinescu** și A. **Iorgovan**, în vol. "Constituția Românici - comentată și adnotată", p. 255.

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Dacă cu ocazia supunerii ordonanței spre aprobare, aceasta suferă **modificări**, respectându-se termenul prevăzut în legea de abilitare, ordonanța se va aplica până la data intrării în vigoare a legii de aprobare în forma inițială, iar de la această dată în forma pe care o ia legea în Parlament.

Dacă **în interiorul termenului** Parlamentul **respinge** ordonanța în întregime, ordonanța își încetează acțiunea pe data publicării legii.

Dacă Parlamentul, **sesizat în termen, ia în discuție ordonanța la o dată ulterioară și o aprobă**[304], reglementările ordonanței vor continua să se aplice și în perioada dintre atingerea termenului și publicarea legii. **Dacă o respinge** în această conjunctură, credem că răspunsul este diferit, în funcție de **motivul** pentru care ordonanța este respinsă. Dacă nu este aprobată pentru că a fost adoptată cu încălcarea prevederii privind domeniile de reglementare, atunci trebuie considerată inexistentă. Dacă nu este aprobată pentru alte motive, credem că, întrucât o ordonanță nu încetează să producă efecte juridice

---

[304] În legătură cu această ipoteză - **luarea în discuție cu întârziere a ordonanțelor depuse în termen** de Guvern - în literatura de specialitate s-a arătat că atunci când legea specială de abilitare cere ca ordonanța să fie supusă aprobării Parlamentului, acestuia îi revine obligația să se pronunțe înlăuntrul termenului pentru care a acordat abilitarea. Cum în Constituție nu este prevăzută obligația convocării de drept a Parlamentului în interiorul termenului de abilitare (convocare care este prevăzută pentru ordonanțele de urgență), este evident că, în situația în care singura autoritate care poate să-și exercite controlul asupra ordonanțelor este cea legiuitoare, numai Parlamentul se poate pronunța (în termen sau nu). Deci, Parlamentul, la rigoare, se poate pronunța și după expirarea termenului, chiar dacă Constituția îl obligă la respectarea lui. De altfel, în acest sens s-a creat și o practică politică în țara noastră. Astfel, de exemplu, Legea nr.11/1994 a aprobat sau respins, după caz, ordonanțe emise în **1992**. (Vezi: Tudor **Drăganu**, op.cit. (Tratat), vol.II, p. 140 și A. **Basarab-Șinc**, Considerații privind practica delegării legislative, în "Dreptul" nr.4 /1994, p.63).

decât în cazul în care nu este supusă aprobării în termen, va trebui să se ajungă la concluzia că reglementările ei vor continua să se aplice până la intrarea în vigoare a legii de respingere[305].

Alte precizări am vrea să facem în legătură cu interpretarea prevederilor art.114, alin.2 şi 3 din Constituţie referitoare la **elementele** pe care trebuie să le cuprindă legea de abilitare: domeniu de reglementare, data până se pot emite ordonanţe şi, dacă este cazul, obligativitatea supunerii acestora spre abrobare. Dacă avem în vedere că Parlamentul "este unica autoritate legiuitoare", putem trage concluzia că acesta poate pune şi alte "condiţii" în legea de abilitare.[306]

Unele clarificări sunt necesare şi pentru înţelegerea "cazurilor excepţionale" la care ne trimite art. 114 alin. 4, precizând condiţiile în care Guvernul poate **adopta ordonanţe de urgenţă**. Am discutat problema posibilităţii de a interveni în aceste situaţii în domenii de relaţii sociale rezervate legilor organice - arătând că este o problemă controversată. Dar, mai este necesar să precizăm şi faptul că **interesante discuţii s-au purtat şi în legătură cu aprecierea împrejurărilor care ar constitui "cazuri excepţionale"**. Această apreciere este realizată, evident, mai întâi de Guvern cu ocazia adoptării ordonanţei de urgenţă. Dar aprecierea Guvernului formează obiect al controlului de constituţionalitate realizat de Curtea Constituţională, când se ridică excepţia de neconstituţionalitate şi al controlului parlamentar cu ocazia dezbaterii ordonanţei de urgenţă pentru aprobare. Astfel, de exmplu, în 1998 au fost declarate neconstituţionale atât ordonanţele de urgenţă nr. 22/1997 care modifică legea administraţiei publice locale, cât şi ordonanţa de urgenţă nr.36/1997

---

[305] În acest sens s-a pronunţat şi senatorul I.Predescu, în cadrul dezbaterilor parlamentare. (Vezi M.O., Partea a II-a, nr. 46 din 23 decembrie 1993.)

[306] Vezi M. **Constantinescu**, A. **Iorgovan** ş.a., Constituţia României - comentată şi adnotată, p. 255.

care modifică Legea învățământului[307], tocmai pentru faptul că s-a apreciat de către instanța constituțională că situațiile în care cele două ordonanțe s-au adoptat nu pot fi apreciate ca "excepționale", Guvernul neavând în aceste condiții motive întemeiate pentru a recurge la ordonanțe **de urgență,** și încă în domenii rezervate legilor organice, (știut fiind că atât Legea nr.84/1995 cât și Legea nr.69/1991 sunt legi organice). Numai că, ordonanțele de care vorbim urmau a fi dezbătute de Parlament pentru aprobare. În aceste condiții, chiar după adoptarea deciziilor de către Curtea Constituțională - care potrivit art.145 din Constituție "sunt obligatorii și au putere numai pentru viitor - "ordonanțele amintite au continuat a fi aplicate. Camerele Parlamentului continuă dezbaterea unor ordonanțe de urgență care, fiind depuse spre aprobare la Parlament, au intrat în vigoare, au produs efecte și continuă să producă, până ce Parlamentul, în urma votului, se va pronunța pentru aprobare sau respingere.

Aceste detalii privind cele două ordonanțe fac necesară și **o altă precizare**: **Controlul de constituționalitate al ordonanțelor se face,** în conformitate cu art.144, lit.c din Constituție, **după intrarea lor în vigoare**, prin ridicarea excepției de neconstituționalitate în fața instanțelor judecătorești, **dar și anterior**, prin controlul pe care Curtea Constituțională îl realizează asupra legilor de aprobare sau respingere, (după caz) a ordonanțelor, conform art.144, lit.a. Decizia dată în cadrul controlului posterior este definitivă și obligatorie. Normele declarate neconstituționale devin caduce pe data rămânerii lor definitive. Decizia dată în cadrul controlului anterior are drept rezultat

---

[307] Vezi decizia nr.83 din 19 mai 1998 privind excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 22/1997 pentru modificare și completarea Legii administrației publice locale nr.69/1991, republicată, publicată în M.O., Partea I, nr. 211 din 8 iunie 1998.

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

doar obligația Parlamentului de a reexamina legea de aprobare a ordonanței. Până când autoritatea legiuitoare votează - putând doar cu votul a 2/3 din numărul membrilor fiecărei Camere să înlăture obiecția de neconstituționalitate a Curții Constituționale - ordonanța continuă să se aplice, ca ordonanță. După vot, în caz că nu s-a realizat majoritatea prevăzută de lege, ordonanța își încetează acțiunea, iar în caz contrar, ea va căpăta putere de lege[308].

5. Adoptarea legii în condițiile angajării răspunderii Guvernului, potrivit art. 113 din Constituție

În conformitate cu prevederile constituționale, Guvernul poate promova un proiect de lege și cu o altă procedură decât cea obișnuită, o procedură rapidă și **respectivului proiect de lege sau demiterea sa.**

Principalele elemente ale acestei proceduri reies din art.113 care se referă la angajarea răspunderii Guvernului în fața Parlamentului asupra unui program, a unei declarații de politică generală sau asupra unui proiect de lege.

În ceea ce privește angajarea răspunderii asupra unui proiect de lege, **principalele elemente ale procedurii sunt următoarele**: a) Guvernul își poate angaja răspunderea politică în fața Camerelor reunite în ședință comună; b) El este demis dacă o moțiune de cenzură este depusă, în termen de 3 zile de la promovarea (prezentarea) proiectului de lege și votată de majoritatea deputaților și senatorilor; c) Dacă Guvernul nu a fost demis în condițiile arătate, proiectul de lege se consideră adoptat.

Angajarea răspunderii asupra unui proiect de lege constituie un procedeu utilizat pentru obținerea adoptării unei legi pe o altă cale decât cea obișnuită. În cazul promovării unui proiect de lege în condițiile

---

[308] Vezi și T. **Drăganu**, op. cit. (Tratat), vol. II, p. 144.

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

prevăzute de art.113, parlamentarii au de ales între: a) posibilitatea de a depune o moțiune de cenzură și a determina demisia Guvernului și b) posibilitatea de a **nu** depune moțiune de cenzură, situație în care textul proiectului de lege se consideră adoptat în **întregime**[309]. Dar, în cazul în care a depus moțiunea de cenzură și ea nu a fost votată de Camere, "votul negativ" asupra moțiunii are efecte "pozitive" asupra proiectului de lege, în sensul că acesta se consideră adoptat. Sistemul este extrem de eficace, avantajele pentru Guvern fiind de netăgăduit. El își verifică astfel sprijinul parlamentar și, în cazul în care nu se depune moțiune de cenzură, își consolidează poziția, adoptarea legii printr-un "vot tacit" echivalând cu un adevărat vot de încredere.

Dar procedura "de excepție" de care vorbim nu este prevăzută și pentru situația reexaminării legii, **procedura legislativă complementară rămânând a fi guvernată de normele comune**, în afară de faptul că, în caz de retrimitere a legii spre dezbatere de către Preşedintele României, Camerele vor lucra reunite.

Dacă legea se dezbate din nou, fie că este trimisă de Preşedinte în exercitarea prerogativelor sale prevăzute de art.77, fie că, potrivit art.145, alin.1, Curtea Constituțională formulează o obiecție de neconstituționalitate, **reexaminarea se face potrivit procedurii legislative obișnuite**, deputații putând aduce amendamente susceptibile de dezbatere și adoptare (sau respingere) prin vot. De asemenea, în urma reexaminării, legea poate fi respinsă în întregime.

În legătură cu **votul**, o precizare se impune. Art.113, alin.4 din Constituție nu prevede cvorumul legal pentru adoptarea legii, după reexaminare, nici dacă cvorumul este diferit pentru legile organice față

---

[309] **Eventualele amendamente ale parlamentarilor nu sunt supuse discuției, după cum nici articolele nu sunt supuse la vot.** Intervențiile parlamentarilor pot cel mult să determine Guvernul să retragă proiectul de lege de pe ordinea de zi sau să-l promoveze printr-o inițiativă legislativă obișnuită.

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

de cele ordinare. Dar, în situația rediscutării unei legi promovate prin procedura prevăzută de art.113, logic se impune ca legea ce nu putea fi respinsă tacit decât printr-o majoritate absolută, să fie explicit admisă **cel puțin** printr-o astfel de majoritate.

6. Procedura de urgență

Procedura de urgență este inițiată fie de Guvern, fie de Camere. Cererea Guvernului şi propunerile Birourilor permanente, ale grupurilor parlamentare sau ale Comisiilor permanente se supun aprobării Camerei în ziua în care au fost înregistrate sau, dacă deputații şi senatorii nu se află în plen, în prima şedință ce urmează zilei de înregistrare a acestora.

Termenele în care se depun amendamentele şi cele în care se trimite avizul Consiliului Legislativ sunt scurtate față de procedura obişnuită (respectiv 48 de ore şi 3 zile). La fel, termenul în care trebuie depus raportul de către comisia sesizată în fond (3 zile) Proiectul de lege trebuie; de asemenea, înscris cu prioritate pe ordinea de zi, dezbaterile făcându-se direct pe articole. Pentru ca acestea să aibă loc în mod operativ, alte câteva reguli sunt prevăzute în regulamente, precum cele referitoare la cei ce pot lua cuvântul pentru a-şi exprima punctul de vedere, la fixarea duratei de timp pentru dezbateri etc. Dacă durata de timp aprobată de Cameră s-a epuizat, dezbaterea se încheie şi preşedintele Camerei supune votului fiecare amendament cuprins în raportul comisiei sesizată în fond şi fiecare articol, după care se trece la votul final[310].

7. Procedura de modificare a Constituției

O procedură deosebită de cea obişnuită este şi cea de modificare a Constituției. Nemaiîntâlnind - ca în condițiile Constituției din 1923 - o adunare constituantă derivată sau, ca în condițiile Constituției din 1965, o procedură care se îndepărtează nesemnificativ de la cea obişnuită, sub

---

[310] Vezi art. 102-106 din Regulamentul Camerei Deputaților şi art. 86 din Regulamentul Senatului.

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

imperiul Constituției actuale procedura de revizuire reflectă spiritul de echilibru al Adunării constituante. Fără ca să facă din actuala lege fundamentală o constituție rigidă, stabilește totuși reguli **deosebite** pentru modificarea textelor constituționale în raport cu celelalte legi, urmărind "protecția" acesteia împotriva unor revizuiri prin care s-ar aduce atingere intereselor majore ale societății.

Aceste reguli se referă la: 1) inițiativa legislativă; 2) "controlul legalității" inițiativei populare; 3) controlul constituționalității inițiativelor de revizuire; 4) limitarea domeniilor de relații reglementate constituțional în care poate interveni revizuirea; 5) votarea legii de revizuire; 6) aprobarea revizuirii prin referedum și 7) intrarea în vigoare a legii de revizuire[311].

Secțiunea IV-a

Funcția de control

Controlul parlamentar apare ca un mijloc al realizării cerințelor principiului separației puterilor în stat și el se finalizează uneori prin sancțiuni constituționale, politice și juridice sau politico-juridice. Acest **control este variat, realizându-se asupra unor autorități diferite**, precum Guvernul, Președintele României etc., și prin modalități diverse - precum moțiunea de cenzură, suspendarea din funcție, punerea sub acuzare etc.

§I. Proceduri și mijloace de control ale Guvernului

Dintre diversele proceduri și mijloace de control asupra Guvernului, prezentăm succint cele precizate de Constituție, și anume: 1) Proceduri ce rezultă din art.85 coroborat cu art.102 referitoare la acordarea votului de încredere; 2) Proceduri privind întrebările și

---

[311] Pentru detalii, vezi supra, Cap. V, Secț. III, § III.

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

interpelările ce pot fi adresate miniştrilor de către parlamentari (art. 111); 3) Proceduri privind moţiunea de cenzură (art.112); 4) Proceduri reglementate de art.113 referitor la angajarea răspunderii Guvernului la iniţiativa sa şi 5) Procedurile de control pe care le presupune adoptarea unor legi de aprobare a ordonanţelor (art.114).

1. **Acordarea votului de încredere**.

Investitura Guvernului se realizează la noi prin colaborarea a două autorităţi - cea legiuitoare şi cea executivă (o ramură a acesteia), şi anume: Preşedintele României desemnează un candidat pentru funcţia de prim-ministru, iar acesta din urmă întocmeşte lista Guvernului şi programul de guvernare. Primul-ministru desemnat cere - în termen de 10 zile de la desemnare - votul de încredere al Parlamentului asupra programului şi asupra întregii liste a Guvernului. Procedura are ca finalitate, deci, investirea, şi astfel legitimarea Guvernului. Audierea şi dezbaterea programului apar în această lumină atât ca mijloace de informare a Parlamentului, cât şi ca un mijloc de control asupra acelora ce vor prelua guvernarea. Această procedură se finalizează, după caz, fie cu acordarea încrederii Guvernului, fie cu un vot de neîncredere. În prima situaţie, ca urmare a votului de încredere, Preşedintele României poate **continua** procedura investiturii[312], numind Guvernul, potrivit art.85 din Constituţie coroborat cu art.102.

2. **Întrebări şi interpelări.**

Potrivit Constituţiei (art.111, alin.1 şi 2) şi regulamentelor de funcţionare a celor două Camere, fiecare parlamentar poate adresa **întrebări şi interpelări** miniştrilor sau altor conducători ai organelor

---

[312] Unii autori afirmă că învestitura Guvernului este "opera" Parlamentului, alţii, însă, cărora ne-am raliat şi noi, privesc votul de încredere ca având "un rol hotărâtor în procedura de învestitură", ca element al acesteia, dar nu unicul (vezi M. **Constantinescu**, I. **Deleanu**, A. **Iorgovan**, I. **Muraru**, F. **Vasilescu** şi I. **Vida**, Constituţia României, - comentată şi adnotată, p. 242).

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

administrației publice. Se cer astfel explicații asupra politicii Guvernului în probleme ale activității sale interne și externe, dar și asupra atitudinii pe care acesta înțelege să o adopte în legătură cu o problemă (situație) actuală sau de viitor. Întrebările pot fi orale sau scrise[313], pe când interpelările se fac întotdeauna în scris (art.156 din Regulamentul Camerei Deputaților și art.134, alin.1 din regulamentul Senatului). Guvernul și fiecare din membrii săi sunt obligați să răspundă la întrebările sau la interpelările formulate de deputați și senatori. Interpelarea poate provoca o dezbatere asupra politicii Guvernului, și poate fi urmată, potrivit art.111, alin.2, de adoptarea unei moțiuni prin care Camera își exprimă poziția cu privire la problema ce a făcut obiectul interpelării.

3. Moțiunea de cenzură

Odată acordată încrederea, ea nu poate fi retrasă Guvernului de către Parlament decât în condiții strict reglementate. În acest sens, art. 112 din Constituție stabilește o serie de reguli referitoare la inițierea moțiunii, termenul la care poate fi dezbătută, cvorumul cu care aceasta poate fi adoptată, câte moțiuni de cenzură pot fi inițiate într-o sesiune de fiecare deputat, la efectele ei etc. Astfel, moțiunea de cenzură poate fi inițiată de cel puțin **o pătrime** din numărul total al parlamentarilor. Ea

---

[313] Făcând o deosebire între întrebări scrise și întrebări orale, P. Pactet precizează că primele "sunt mai mult un mijloc de informare decât un mijloc de control". "Totuși, se întâmplă ca procedura întrebărilor scrise să fie utilizată în vederea atingerii unor scopuri de control politic..."

O altă distincție pe care acesta o face, este între: 1) întrebările orale fără dezbatere, 2) întrebările orale urmate de dezbateri, 3) întrebările adresate Guvernului ("Les questions au Gouvernement") și 4) întrebările "sită" ("Les questions-crible"), scoțând în evidență succesul de care se bucură în ultimii ani ultimele două categorii (P. **Pactet**, op. cit., p. 567-568).

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

trebuie să fie comunicată Guvernului la data depunerii. Dezbaterea are loc, în şedinţă comună a Camerei Deputaţilor şi Senatului, după trei zile de la data depunerii. Moţiunea trebuie adoptată cu votul majorităţii deputaţilor şi senatorilor. **Dacă a fost adoptată, mandatul Guvernului încetează forţat**. "Armă supremă - spunea M. Pompidou - ea nu permite îndreptarea unei erori, ci duce la desfiinţarea autorului ei"[314]. Cei ce au semnat-o, în cazul respingerii ei, nu mai pot iniţia în aceeaşi sesiune o moţiune de cenzură, cu excepţia cazului în care Guvernul îşi angajează răspunderea asupra unui program, a unei declaraţii de politică generală sau a unui proiect de lege (potrivit art. 113).

Dacă Guvernul a fost demis, se deschide procedura pentru investirea altui Guvern, potrivit art. 102 din Constituţie.

Moţiunea de cenzură, utilizată uneori abuziv, în vederea atingerii unor interese de grup, cu efecte defavorabile pe planul stabilităţii şi durabilităţii relaţiilor politico-etatice, constituie, totuşi, un **instrument indispensabil controlului parlamentar**, ducând la "echilibrarea" puterilor, la prevenirea exceselor executivului sau la limitarea efectelor negative ale activităţii unui executiv incompetent[315].

Dacă normele privind acest control sunt aplicate pentru apărarea unor interese generale, dacă acţiunea este efectuată cu competenţă şi răspundere, atunci instituţia moţiunii de cenzură apare ca mijloc propice

---

[314] G. **Burdeau**, Mannuel de droit constitutionnel et institutions politiques, 20ème édition, L. G. D. S., Paris, 1984, p. 640.

[315] Referindu-se la Franţa, M. Pisani, ministru al celei de-a V-a Republici, spunea că adoptarea moţiunii de cenzură antrenează în mod normal dizolvarea Adunării, ceea ce demonstrează în mod evident că nu este vorba decât de o condamnare generală şi fără apel a politicii Guvernului de către opoziţie, care-şi manifestă intenţia de a se substitui majorităţii parlamentare şi de a prelua puterea. "Dacă lucrurile se prezintă astfel - preciza el - nu mai este vorba de un control, ci de o moarte" ("mis á mort") - (vezi G. **Burdeau** op. cit., p. 640).

al bunei funcționări a puterilor în stat, al echilibrării lor în vederea atingerii scopurilor statului, așa cum reies ele din Constituția noastră.

După adoptarea Constituției din 1991, regulile democratice privind raporturile dintre puteri nu au rămas, ca în perioada anterioară, doar **o realitate normativă**. Astfel, și regulile privind moțiunile au fost adesea aplicate în practică de la numirea primului guvern "constituțional" și până azi. **O interesantă problemă au ridicat moțiunile inițiate în noiembrie 1998, atât în Cameră** (pe data de 5) **cât și în Senat** (pe data de 12). **Este vorba de faptul dacă, odată cu inițierea unei moțiuni împotriva Guvernului se poate iniția și o moțiune împotriva Președintelui României**. Comentând moțiunea introdusă la Senat de P.D.S.R. pe 12 noiembrie[316], senatorul Corneliu Turianu atrăgea atenția asupra faptului că "nici un text al Constituției în vigoare nu permite inițierea unei moțiuni - fie ea simplă sau de cenzură - împotriva instituției prezidențiale"[317]. Apărându-și punctul de vedere, inițiatorii au arătat că doar "preambulul" se referă la instituția prezidențială, moțiunea îndeplinind condițiile legale. Dar, trebuie observată ponderea acesteia (cam o treime din textul moțiunii) pentru a vedea că problema ridicată - "cui trebuie adresată moțiunea" - este una reală. Având în vedere că Parlamentul are mijloace de control specifice asupra Președintelui României și că, în general procedurile de control sunt riguros stabilite și categoric deosebite pentru cele două instituții, nu

---

[316] Prin această moțiune, P.D.S.R. somează Guvernul să pună în practică următoarele comandamente: 1. Să înceteze emiterea ordonanțelor de urgență și a celor simple; 2. Să abroge de urgență hotărârile de Guvern contrare Constituției și legilor în vigoare; 3. Să desființeze instituțiile și structurile neconstituționale, fie paralele, fie suprapuse organismelor legale ale instituțiilor judecătorești; 4. Să respecte separarea puterilor în stat și 5. Să adopte măsuri concrete prin bugetul de stat pentru asigurarea condițiilor de spațiu și dotări corespunzătoare exigențelor actului de justiție.

[317] Senatorul Corneliu Turianu prezintă: Legislația pe înțelesul fiecăruia. "O moțiune între legalitate și moralitate". - În "Adevărul" din 24 noiembrie 1998.

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

încape îndoială că opinia semnalată de noi este întemeiată, răspunsul fiind acela că **moțiunile nu pot fi adresate instituției prezidențiale**.

4. Angajarea răspunderii Guvernului la inițiativa sa

Potrivit art. 113 din Constituție, Guvernul își poate angaja răspunderea în fața Camerelor reunite, în ședință comună, asupra unui program, a unei declarații de politică generală sau a unui proiect de lege.

Lăsând deoparte angajarea răspunderii asupra unui proiect de lege, de care ne-am ocupat anterior, câteva clarificări se impun cu privire la **angajarea răspunderii asupra unui program sau asupra unei declarații de politică generală.**

După cum precizam mai înainte, Guvernul este responsabil în fața Parlamentului. Această responsabilitate este pusă în joc fie din inițiativa Parlamentului, prin procedura moțiunii de cenzură, fie din inițiativa Guvernului, prin procedura "angajării răspunderii", reglementată de art. 113 din Constituție. Spre deosebire de procedura prevăzută de art. 102, alin. 2, potrivit căruia primul-ministru desemnat **este obligat** să ceară votul de încredere al Parlamentului asupra programului Guvernului, procedura prevăzută de art.113 nu este "obligatorie" pentru acesta. Oportunitatea angajării răspunderii rămâne în acest caz la aprecierea exclusivă a Guvernului. De asemenea, tot spre deosebire de procedura prevăzută de art.102, alin.2, **angajarea răspunderii nu se face "regulat"**, adică de fiecare dată când se investește un guvern, ci ori de câte ori Guvernul care este în funcțiune apreciază că este necesar. **"Programul"** asupra căruia își angajează răspunderea poate să privească un anumit domeniu, sector sau problemă determinată, **"declarația"**, însă, poate să aibă un caracter mai larg, definind **în linii generale** politica pe care Guvernul intenționează să o

promoveze în viitor[318]. Dar, distincția între "program" și "declarație de politică generală" rămâne greu de realizat[319]. Oricum, și într-un caz și în altul, **posibilitatea angajării răspunderii** - ce are ca afect fie acordarea încrederii Guvernului, fie demiterea sa - **este încadrată în reguli "ferme"**, care oferă garanția utilizării instituției în scopul creării ei: conlucrarea mai strânsă, în condiții de încredere reciprocă, dintre legislativ și executiv și obținerea unor rezultate mai bune în guvernare.

Printre aceste reguli amintim: 1) Guvernul își poate angaja răspunderea numai în ședință comună a Camerei Deputaților și Senatului[320]; 2) Parlamentul, dacă nu are încredere în capacitatea Guvernului de a realiza programul propus sau nu este de acord cu adoptarea proiectului respectiv de lege, depune, în termen de 3 zile o moțiune de cenzură; 3) Moțiunea de cenzură trebuie adoptată cu majoritatea voturilor deputaților și senatorilor; 4) Dacă moțiunea a fost respinsă, programul sau declarația de politică generală devine obligatorie pentru Guvern; 5) Dacă moțiunea a fost votată, Guvernul este demis, urmând a se deschide procedura prevăzută de art.102.

Procedura angajării răspunderii prezintă atât avantaje, cât și dezavantaje pentru Guvern[321]. Dezavantajul este unul, dar imens:

---

[318] Astfel, de exemplu, Guvernul Ciorbea și-a asumat răspunderea pentru "un program de reformă" la 3 iunie 1997, ("pentru un program de măsuri privind reforma globală a societății românești.")

[319] Prof. P. Pactet arăta că această distincție "este fragilă". S-ar putea spune că programul se situează în timpul formării Guvernului, pe când declarațiile de politică generală pot interveni oricând. Dar Guvernul ar putea întocmi și în timpul guvernării un program referitor la un sector determinat, de exemplu un sector economic sau energetic (op. cit., p.439).

[320] În alte state, angajarea răspunderii se realizează în fața unei singure Camere. Astfel, în Franța - potrivit art.49 din Constituție- primul-ministru angajează răspunderea Guvernului asupra programului său sau, eventual, asupra unei declarații de politică generală în fața Adunării Naționale (Vezi și B. Chantebout, op. cit., p. 570 ș. a.)

[321] Tocmai datorită dezavantajelor pe care le prezintă, **recurgerea la această procedură are un caracter excepțional**. Numai dacă Guvernul consideră

Guvernul poate fi demis, dacă s-a introdus o moțiune de cenzură și dacă aceasta a fost adoptată de adunări în condițiile prevăzute de lege. Avantajele sunt multiple, dar unul se detașează net: Guvernul iese **întărit**, dobândind un nou prestigiu în urma votului și consolidându-și poziția în fața Parlamentului și a poporului. Lipsa moțiunii de cenzură echivalează cu un vot de încredere.

Așa cum s-a subliniat în literatura de specialitate, **punerea în aplicare**[322] **a prevederilor art.113, alin.1, 2 și 3** referitoare la angajarea răspunderii Guvernului **comportă anumite riscuri**. Astfel, în situația în care Guvernul s-ar bucura de o majoritate confortabilă în Parlament, procedura legislativă reglementată de Constituție în secțiunea a III-a a capitolului I din Titlul III ar putea deveni "excepția". Guvernul, deci, ar putea recurge frecvent la regulile "de excepție" prevăzute de art. 113 pentru adoptarea unor acte juridice importante, transformând Parlamentul dintr-un organ deliberant într-un simplu for de aprobare a "deciziilor" Guvernului, a legilor de natură guvernamentală. De asemenea, în cazul unei majorități fragile pe care se sprijină Guvernul în Parlament, Guvernul ar putea exercita o presiune morală asupra parlamentarilor, ajungându-se în practică la deturnarea scopului reglementărilor în cauză, la asigurarea stabilității Guvernului, dar cu sacrificiul posibil al libertății de opinie a parlamentarilor. Trebuie observat, de asemenea, în cazul utilizării procedurilor prevăzute de art. 113, și rolul scăzut pe care îl joacă Senatul în cazul adoptării unor legi pe această cale, precum și faptul că, votându-se în aceste condiții o moțiune de cenzură și nu o lege, legea astfel adoptată are nevoie de un

---

că nu-și poate îndeplini madatul încredințat la învestire (prin votul de încredere al Camerelor) fără adoptarea unui anumit program, a unei anume legi, va acționa potrivit art. 113, alin. 1 din Constituție - "El riscă totul pentru că, altminteri, sub aspect politic, nu are nimic de pierdut" (vezi: M. **Constantinescu**, I. **Muraru**, op. cit., p. 236).

[322] Vezi T. **Drăganu**, op. cit (Tratat), p. 175-177.

B.C.U. "Eftimie Murgu" Reșița
BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

număr de voturi mult mai mic decât cel necesar în procedura normală[323].

La aceste observații mai trebuie adăugată și o alta. În procedura de adoptare a legii ce reiese din art. 113 din Constituție nu se face o deosebire între **legi organice** și **legi ordinare**[324], proiectul de lege promovat astfel în Parlament putând să se refere la orice fel de relații sociale, *y compris* cele rezervate legilor organice. Singurul lucru ce poate fi salvat în acest caz este ca atunci când legile astfel adoptate ar avea prin conținutul lor caracter organic, modificarea sau abrogarea să nu se poată astfel realiza decât prin lege organică.

5. **Procedurile de control pe care le presupune adoptarea ordonanțelor**

Și în cazul adoptării unor ordonanțe, potrivit regulilor înscrise în art.114, alin.3 și 4, Parlamentului îi sunt puse la dispoziție niște mijloace de control asupra activității Guvernului, aprobarea - după caz, respingerea - acestora echivalând cu acordarea unei "note" executivului. Astfel, dacă prin legea de abilitare a Guvernului de a adopta reguli juridice sub forma unor ordonanțe (în domenii ce sunt de competența legii ordinare) se prevede obligativitatea supunerii ei spre aprobare, Parlamentul, cu ocazia dezbaterii, "se va pronunța", după cum este și firesc, asupra "calității" acesteia, aprobând-o sau respingând-o, după caz. De asemenea, în situația adoptării, în lipsa unei legi de abilitare, a unor "ordonanțe de urgență", Parlamentul le va aproba sau le va respinge printr-o lege, dezbaterea fiind un mijloc de efectuare a controlului parlamentar asupra activității normative a Guvernului.

---

[323] Ibidem, p. 176.

[324] Vezi I. **Deleanu**, op. cit. (Tratat), vol. II, p. 289-290.

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

6. **Urmărirea penală a membrilor Guvernului, urmare a controlului parlamentar**

Dacă răspunderea politică a Guvernului în fața Parlamentului este o răspundere **solidară, angajarea răspunderii penale** a membrilor săi privește pe fiecare membru în parte, și acest lucru apare firesc în lumina caracterului **individual** al acestei forme de răspundere juridică. Angajarea răspunderii penale a miniștrilor se realizează în legătură cu faptele săvârșite de aceștia **în exercițiul funcției lor**, pentru celelalte fapte urmărirea penală și judecata urmând a se desfășura în condițiile dreptului comun.

Răspunderea membrilor Guvernului este reglementată de **art. 108, alin. 2** din Constituție și ea se caracterizează esențialmente prin: a) Este o răspundere individuală; b) **Începerea urmăririi penale poate fi cerută**[325] numai de una sau alta din cele două Camere ale Parlamentului

---

[325] În legătură cu această condiție - **cine poate cere urmărirea penală** a miniștrilor pentru faptele săvârșite în exercitarea funcției - într-o opinie s-a susținut că "...**urmărirea penală nu poate fi efectuată decât de una din următoarele autorități publice**: Președintele României, Camera Deputaților și Senatul" (s.n.), că în temeiul art. 108, alin. 2 din Constituție "dispozițiile codului de procedură penală privitoare la organele de urmărire penală (art. 201 și urm.) nu sunt aplicabile în cazul faptelor penale săvârșite de miniștri în exercițiul funcției lor". (T. Drăganu, Tratat, vol. II, p. 164). Afirmația **categorică** a competenței celor trei organe prevăzute în art. 108 de a efectua urmărirea penală este însă de natură a ne induce ideea că ele apar în acest caz ca veritabile organe de urmărire penală, ceea ce, desigur, nici autorul nu a dorit-o, fapt ce reiese dintr-o altă afirmație a acestuia, făcută ulterior, și anume: "... o dată declanșată de unul din aceste organe, **urmărirea penală va trebui să-și urmeze cursul**, chiar dacă unul sau altul dintre celelalte organe competente să efectueze urmărirea penală ar refuza **să o pornească**" (s.n.) Observăm că din această ultimă aserțiune reiese că autorul se referă la **continuarea** urmăririi penale, de unde deducem nu numai că ea ar putea fi începută de cele trei organe - Președintele României, Cameră și Senat - ci și că

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

şi de Preşedintele României; c) Urmărirea penală poate fi cerută numai pentru faptele săvârşite în exercitarea funcţiei lor; d) Hotărârea prin care se solicită urmărirea penală nu înlătură prezumţia de nevinovăţie, ea putând fi stabilită numai de organele judecătoreşti; e) Judecata intră în competenţa Curţii Supreme de Justiţie; f) Dacă s-a solicitat urmărirea, Preşedintele României **poate** dispune suspendarea din funcţie şi g) Dacă **un membru al Guvernului** a fost trimis în judecată, suspendarea lui din funcţie "operează" de plin drept[326] .

---

trebuia începută, urmărirea penală fiind opera comună a celor trei organe, pe de o parte, şi a altora, pe de altă parte, organe despre care se vorbeşte, dar nu sunt identificate. În acelaşi timp, autorul pune în discuţie un eventual refuz al organelor "competente" de "a porni urmărirea penală". Două idei necesită precizări:

1. Din textul constituţiei ca şi din textele celor două regulamente parlamentare (art. 138 - 140 din Regulamentul Camerei Deputaţilor şi art. 121-123 din Regulamentul Senatului) reiese clar că ceea ce pot face Camera Deputaţilor şi Senatul este **"să ceară** urmărirea penală", nu să o efectueze propriu-zis. Ceea ce face comisia parlamentară este ... o anchetă parlamentară, efectuând operaţiuni, care vor facilita atât urmărirea penală cât şi judecarea cauzei. De altfel, în doctrina noastră nici un autor nu califică comisiile de anchetă ca organe de urmărire penală şi nici ca organe jurisdicţionale. Ne punem întrebarea, procedura în situaţia analizată de noi, ne poate conduce la concluzia că "se sare peste urmărirea penală" făcută de organele prevăzute de Codul de procedură penală? După părerea noastră, **atât textul constituţional** - care prevede că amintitele organe, "cer urmărirea penală" - **cât şi textele regulamentelor Camerelor** - care statutează că "preşedintele Camerei va adresa ministrului justiţiei " o cerere pentru începerea urmăririi penale" (s.n.) - **ne conduc categoric la concluzia că urmărirea penală nu este o sarcină a organelor prevăzute de art. 108, alin. 2 din Constituţie.**

2. Trebuie precizat de asemenea că, dacă urmărirea penală a fost cerută conform legii de Preşedintele României sau de una din Camerele Parlamentului, nu s-ar putea pune problema vreunui "refuz" al organelor "competente, ci cel mult de o dezinvestire.

Şi, în sfârşit, dacă faptele miniştrilor sunt de competenţa Curţii Supreme de Justiţie, competenţa de urmărire penală în această situaţie aparţine Parchetului General de pe lângă această Curte.

[326] **Răspunderea penală a miniştrilor** a precedat răspunderea politică şi a determinat-o. Cu toate acestea, în multe constituţii, printre care şi cea a României, îşi păstrează autonomia. Dar utilitatea sa este puternic contestată de unii autori, cel puţin din două puncte de vedere: a) din punct de vedere teoretic, pentru

În ceea ce priveşte răspunderea patrimonială a miniştrilor, trebuie specificat faptul că ea este guvernată de principiile dreptului comun[327].

7. **Rolul comisiilor de anchetă în realizarea controlului parlamentar.**

Comisiile de anchetă, la care face trimitere art.61 alin.4 din Constituţie, şi care sunt reglementate prin norme cuprinse în regulamentele Camerelor, pot, în urma întocmirii unor rapoarte cu privire la faptele investigate, **să determine**, pe baza dezbaterilor parlamentare, luarea unei hotărâri cu privire la angajarea răspunderii penale a membrilor Guvernului sau a funcţionarilor administraţiei publice. În acest sens, în **art.71 alin.6** din Regulamentul Camerei Deputaţilor se prevedea: "Dacă dezbaterile asupra raportului comisiei relevă existenţa unor abateri grave în activitatea unui membru al Guvernului sau a unei persoane cu rang de ministru, Camera Deputaţilor îl înştiinţează pe Preşedintele României şi, după caz, pe primul-ministru, pentru a se lua măsuri potrivit Constituţiei şi legii privind responsabilitatea ministerială". Deci, în cazul unor astfel de abateri, se proceda potrivit art.108, alin.2 din Constituţie, privind angajarea răspunderii penale a membrilor Guvernului. Numai că art.71, alin. 6 de care vorbim avea o sferă mai largă de aplicabilitate, el referindu-se şi la **alte** persoane decât cele prevăzute în art.108, şi anume la orice persoană "cu rang de ministru". Acest text a fost declarat neconstituţional de către Curtea Constituţională, care a apreciat că el contravine dispoziţiilor art.108 din Constituţie, care dă dreptul de a cere

---

că pune problema justiţiei politice şi b) din punct de vedere practic, pentru că ea s-a văzut înlocuită de principiul responsabilităţii politice.

[327] Vezi şi M. **Constantinescu** ş. a., Constituţia României - comentată şi adnotată, p. 243-244.

EC UNIVERSITY LIBRARY

urmărirea penală doar Camerelor şi Preşedintelui României (nu şi comisiilor)[328].

O sferă şi mai largă de cuprindere are art. 68 din acelaşi Regulament, în care se statuează că "orice comisie permanentă poate porni o anchetă, în cadrul competenţei sale, cu încuviinţarea Camerei Deputaţilor, privitoare la activitatea desfăşurată de Guvern sau de administraţia publică". În acest caz, activitatea de control a Parlamentului depăşeşte sfera Guvernului, incluzînd orice domeniu al "**administraţiei publice**" şi privind orice funcţionar care lucrează aici[329] (s. n.).

§II. Proceduri şi mijloace de control asupra Preşedintelui României

1. Diversitatea procedurilor

O scurtă trecere în revistă a normelor constituţionale cuprinse în Capitolul II din Titlul III referitor la Preşedintele României ne scoate la iveală o mare diversitate de mijloace şi proceduri de control ale Parlamentului asupra activităţii sau iniţiativelor acestuia, începând cu "desemnarea unui candidat pentru funcţia de prim-ministru" (art.85) - iniţiativă ce va forma obiectul "aprecierii" Parlamentului cu ocazia acordării votului de încredere noului Guvern (art.102, alin.2) - şi

---

[328] Vezi Decizia Curţii Constituţionale nr. 45 din 17 mai 1994, publicată în M.O. nr. 50 din 25 februarie 1994.

[329] Analizând "**comisiile de anchetă** şi de control", în cadrul capitolului referitor la "Atribuţiile de control ale Parlamentului", prof. Claude Leclercq arăta că acestea "**sunt formate pentru a culege elemente de informare asupra unor fapte precise şi a supune concluziile lor adunării care le-a constituit**"(s.n.). "Comisiile de control - precizează el - sunt create pentru a examina gestiunea administrativă, financiară sau tehnică a serviciilor publice sau a întreprinderilor naţionale" (C. **Leclercq**, op. cit., p. 676-677).

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

mergând până la suspendarea Preşedintelui (art.95) sau punerea sa sub acuzare (art.84, alin.3), proceduri detaliat reglementate, având în vedere gravitatea consecinţelor pe care le presupun. Vom întâlni, astfel, situaţii în care Preşedintele României **trebuie să consulte** preşedinţii Camerelor (art.89), să consulte Parlamentul (art.90), să încheie astfel de tratate încât, pe baza aprecierii favorabile a Camerelor, să se treacă la ratificarea lor (art.91), **să ceară aprobarea** prealabilă sau ulterioară a Parlamentului pentru anumite iniţiative (art.92, alin.2), **să aducă neîntârziat la cunoştinţa** acestuia luarea unor măsuri pentru apărarea ţării (art.92, alin.3), **să ceară încuviinţarea** altora (art.93) etc.

2. Încunoştiinţarea, consultarea şi aprobarea unor acte sau fapte ale Preşedintelui României

Potrivit art.92, alin.3, Preşedintele României are obligaţia **de a încunoştiinţa neîntârziat** Parlamentul, printr-un mesaj, **în situaţia în care a luat măsuri pentru respingerea agresiunii** - în caz de agresiune armată îndreptată împotriva ţării. Dacă Parlamentul nu se află în sesiune, el se convoacă de drept în 24 de ore de la declanşarea agresiunii.

Pentru alte situaţii, Constituţia prevede necesitatea **consultării prealabile** a Parlamentului sau, după caz, a preşedinţilor celor două Camere. Astfel, Preşedintele României nu poate cere poporului să-şi exprime, prin **referendum**, voinţa cu privire la probleme de interes naţional, decât după consultarea Parlamentului (art. 90), după cum nu poate **să-l dizolve** decât după consultarea preşedinţilor celor două Camere şi a liderilor grupurilor parlamentare, în condiţiile precizate de

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

art.89[330]. Dacă în ambele cazuri consultarea este obligatorie, receptarea consilierii rămâne facultativă.

În afară de încunoştinţări şi consultări, Constituţia prevede şi situaţii în care faptele sau actele Preşedintelui României trebuie supuse **aprobării Parlamentului**. Uneori aprobarea este anterioară, alteori ulterioară. Astfel, poate declara **mobilizarea totală sau parţială** a forţelor armate cu aprobarea prealabilă a Parlamentului şi numai în cazuri excepţionale, hotărârea aceasta poate fi supusă ulterior aprobării, dar, în cel mult 5 zile de la adoptare (art.92, alin.2). De asemenea, Preşedintele României trebuie să solicite **încuviinţarea** Parlamentului pentru a institui **starea de asediu sau starea de urgenţă.** În acest sens, în art.93 se prevede că Preşedintele României instituie, potrivit legii, starea de asediu sau starea de urgenţă în unele localităţi, şi solicită Parlamentului încuviinţarea măsurii adoptate, în cel mult 5 zile de la luarea acesteia. Dacă Parlamentul nu se află în sesiune, el se convoacă de drept.

3. Suspendarea din funcţie a Preşedintelui României

În virtutea funcţiei sale de control, Parlamentul României poate, în forma şi în condiţiile prevăzute de Constituţie, să ia măsuri ce pot fi finalizate prin sancţiuni politice şi juridice. Cu privire la Preşedintele României, două proceduri pot fi finalizate cu astfel de sancţiuni şi anume: a) suspendarea din funcţie şi b) punerea sub acuzare.

Având în vedere faptul că Preşedintele României este ales de popor, izvorul legitimităţii fiind acelaşi cu al Parlamentului, organul legiuitor nu-l poate demite; numai poporul are acest drept. Dar,

---

[330] Preşedintele poate să dizolve Parlamentul dacă acesta nu a acordat votul de încredere Guvernului în termen de 60 de zile de la prima solicitare şi numai după respingerea a cel puţin două solicitări de învestitură. În cursul unui an, Parlamentul poate fi dizolvat o singură dată.

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

demiterea Preşedintelui este precedată de suspendarea lui din funcţie, atribuţie ce incumbă Parlamentului. Condiţiile acesteia şi procedura sunt reglementate de **art. 95 din Constituţie**. Astfel: 1) suspendarea poate interveni numai atunci când Preşedintele României a săvârşit fapte grave, prin care a încălcat prevederile Constituţiei; 2) Propunerea de suspendare poate fi iniţiată de cel puţin o treime din numărul deputaţilor şi senatorilor; 3) Ea se aduce neîntârziat la cunoştinţa Preşedintelui; 4) Preşedintele poate da Parlamentului explicaţii cu privire la faptele ce i se impută; 5) Dezbaterea propunerii se face în şedinţă comună a Camerei Deputaţilor şi Senatului; 6) Anterior dezbaterii, trebuie obţinut avizul consultativ al Curţii Constituţionale, potrivit art. 144[331]; 7) Suspendarea poate fi hotărâtă cu votul majorităţii deputaţilor şi senatorilor; 8) Votul este secret, prin bile.

4. Punerea sub acuzare a Preşedintelui României

Şi în cazul punerii sub acuzare, ca şi în cazul suspendării Preşedintelui României, Parlamentul desfăşoară proceduri care se pot finaliza cu sancţiuni politice şi juridice, dar "pronunţarea" lor nu cade în competenţa lui.

Condiţiile punerii sub acuzare şi procedura sunt reglementate de art.84, alin.3 din Constituţie, din care nu aflăm însă cine are drept de iniţiativă. Dar textele Constituţiei trebuiesc completate cu cele din Regulamentul şedinţelor comune ale Camerei Deputaţilor şi Senatului

---

[331] În conformitate cu art. 67 din Regulamentul şedinţelor comune ale Camerei Deputaţilor şi Senatului, preşedintele care conduce şedinţa consultă parlamentarii cu privire la faptul dacă datele existente sunt suficiente pentru a sesiza Curtea Constituţională. Dacă nu sunt suficiente, se constituie o comisie comună de anchetă. Dacă sunt suficiente, propunerea de suspendare se trimite de îndată Curţii Constituţionale spre consultare.

(art.60-65)[332]. Astfel, în lumina lor, reperele esențiale ale acestei instituții sunt: a) Propunerea de punere sub acuzare a Preşedintelui României se declanşează pe baza unei cereri semnate de cel puțin o treime din numărul deputaților şi senatorilor; b) Preşedintele României trebuie să fie informat neîntârziat cu privire la cererea de punere sub acuzare; c) În şedință comună se procedează la constituirea unei comisii de anchetă; d) Comisia prezintă un raport asupra celor constatate la termenul stabilit în şedință comună; e) Camerele se întrunesc în şedință comună pentru a dezbate raportul (în termen de 48 de ore de la depunere); f) După încheierea dezbaterilor, propunerea comisiei de anchetă se supune votului secret (prin bile); g) dacă se hotărăşte

---

[332] Dacă, de exemplu, "statutul funcționarilor publici" formează obiect de reglementare al legilor organice, credem că, cu atât mai mult regulile privind punerea sub acuzare a Preşedintelui României, care prin obiectul lor de reglementare vin să completeze Constituția, ar fi trebuit să-şi găsească locul într-o astfel de lege (organică).

Normele cuprinse în Regulamentul şedințelor comune ale Camerei Deputaților şi Senatului (regulament aprobat printr-o **hotărâre** a Parlamentului României) nu sunt doar nişte reguli de **procedură**. Stabilind cine poate face propunerea de punere sub acuzare ("cererea", cum este denumită de art. 60), cum trebuie votată etc., aceste norme sunt mai aproape de "dreptul material", decât de cel procedural. De aceea, credem că **locul** unora dintre ele nu ar trebui să fie într-o "hotărâre" a Parlamentului, ci într-o lege organică, chiar dacă art. 72, alin. 3 din Constituție nu prevede expres acest lucru. Printr-o interpretare logică şi sistematică a textelor, pornind de la ideea că cele mai importante relații sociale trebuie reglementate la noi - potrivit articolului amintit şi altora care îl completează -, "la nivel" de lege organică, ajungem la concluzia că numai printr-o astfel de lege putea fi "completată" Constituția, pentru că, după părerea noastră, putem vorbi în acest caz de o "lacună" a ei. Dacă pentru suspendare s-a determinat cui aparține inițiativa, era normal ca şi pentru punere sub acuzare să se realizeze acest lucru. De altfel, norma cuprinsă în articolul amintit (60) este stabilită de Parlament pe baza interpretării art. 95 din Constituție în conformitate cu regula logicii formale *ubi aedem est ratio, eadem lex esse debet*. Putem presupune că ceea ce legea a stabilit cu privire la inițiativa suspendării poate fi aplicabil şi în cazurile în care este vorba de "punere sub acuzare", cu atât mai mult cu cât ambele pot conduce la acelaşi rezultat: demiterea Preşedintelui României.

punerea sub acuzare, Curtea Supremă de Justiție are competența de judecată; h) Preşedintele este demis de drept la data rămânerii definitive a hotărârii de condamnare.

§III. Alte proceduri de control

În afară de procedurile de control care au ca obiect activitatea Guvernului sau a Preşedintelui României, Constituția prevede şi alte proceduri de control, precum cele reglementate - sumar, este adevărat - de art. 62. Astfel, la litera "g" este vorba de exercitarea controlului asupra Direcției Serviciului Român de Informații, care se realizează în şedință comună a Camerei Deputaților şi Senatului, iar la litera "f" de "examinarea rapoartelor Consiliului Suprem de Apărare a Țării şi ale Curții de Conturi", de unde deducem competența de control a Parlamentului asupra activității lor.

Un alt **control** exercitat de Parlament este şi acela **asupra deciziilor Curții Constituționale adoptate în exercitarea controlului anterior**. Este un fel de "control asupra controlului", dacă ne putem exprima astfel. Curtea Constituțională, la sesizare sau din oficiu, în conformitate cu art.144, lit.a din Constituție, exercită un control asupra legilor, anterior promulgării, deci anterior intrării în vigoare. Dacă constată constituționalitatea legii vizate, o trimite spre promulgare. În caz de neconstituționalitate, însă, legea se întoarce la Parlament pentru reexaminare. Cu această ocazie se apreciază - prin control - decizia Curții Constituționale. Dacă Parlamentul a ajuns la concluzia că aprecierile acesteia sunt greşite, neîntemeiate etc., va putea înlătura obiecția de neconstituționalitate cu votul a două treimi din numărul membrilor fiecărei Camere. În caz contrar, decizia Curții rămâne

obligatorie, ea având drept efect faptul că legea respectivă nu mai poate fi trimisă spre promulgare.

Iată, de exemplu, Camera Deputaților, în ședința sa din 13 mai 1997, a reexaminat legea privind Statutul deputatului și senatorului și, cu o majoritate de peste două treimi, a respins excepția de neconstituționalitate formulată de Curtea Constituțională. În Senat, Comisia juridică a solicitat plenului să constate că excepția amintită este neîntemeiată. Cu ocazia acestor dezbateri, senatorul Ion Predescu, observând că decizia pusă în discuție trebuie criticată pentru faptul că instanța constituțională a apreciat și aspecte cu care nu a fost investită, amintea senatorilor că într-o situație asemănătoare s-a găsit Curtea cu ocazia adoptării deciziei nr.1/1995, care statua că "deciziile sunt obligatorii față de toate autoritățile din statul român, fără excepție[333]. După această decizie, "comisiile juridice au prezentat raportul Birourilor permanente care au aprobat acest raport. Ca urmare a controlului exercitat de către Parlament asupra activității Curții Constituționale reflectată de decizia amintită, precum și de alte decizii "de interpretare" ale acesteia, ambele Camere au modificat art.3 din Legea Curții Constituționale (Legea nr. 47/1992).

În actuala redactare (art.2, alin.3) se prevede că "**în exercitarea controlului, Curtea Constituțională se pronunță numai asupra problemelor de drept**, fără a putea modifica sau completa prevederea legală supusă controlului. De asemenea, **Curtea Constituțională nu se poate pronunța asupra modului de interpretare și aplicare a legii**, ci numai asupra înțelesului său contrar Constituției" (s.n.). Comentând acesată modificare, senatorul I. Predescu arăta, cu ocazia amintită, că "numeroase decizii erau pronunțate de Curtea Constituțională în sensul:

---

[333] Vezi Monitorul Oficial al României, Partea a II-a, nr. 102 din 24 iunie 1998, p. 4.

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

textul este constituțional numai dacă se înțelege ..., se interpretează ..., se aplică așa ... în sensul cum menționează decizia luată". În final el precizează: "Inadmisibil, față de Constituție, cu o asemenea competență a Curții Constituționale. Şi au trebuit să accepte şi ei, şi împotriva acceptării lor, Parlamentul României, prin textul la care ne-am referit, Legea nr. 138 din 24 iulie 1997, a modificat art.3, i-a dat redactarea pe care au menționat-o şi a pus lucrurile la punct"[334]

Secțiunea V

Funcția guvernamentală

1. Funcția guvernamentală se realizează în primul rând prin **alegerea sau numirea** (după caz, revocarea) **unor persoane în vederea exercitării unor funcții guvernamentale sau judiciare, precum şi prin formarea sau avizarea formării unor autorități statale.** În calitate de "organ reprezentativ suprem", Parlamentului nu-i revin doar sarcini normative (legislative), ci şi sarcini care țin de domeniul executivului, cele prin care realizează conducerea procesului de "înfăptuire" (de punere în aplicare) a legilor, în această sferă colaborarea autorităților făcându-se puternic simțită. Funcția se exercită, după caz, de Parlament în întregul său, sau de fiecare Cameră. Printre textele constituționale care o reglementează, şi o confirmă în acelaşi timp, amintim, cu titlu de exemplu: a) Art.102 privind acordarea votului de încredere de către Parlament "programului şi întregii liste a Guvernului", pe baza căruia este numit organul "suprem" al administrației publice; b) Art.112 şi 113 referitoare la retragerea încrederii Guvernului; c) Art.55 care priveşte alegerea Avocatului Poporului; d) art.140 ce reglementează structura Curții Constituționale,

---

[334] Idem.

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

statuând, printre altele, şi faptul că trei judecători sunt numiţi de Camera Deputaţilor şi trei de către Senat; e) Art.62 lit."g" referitor la numirea directorului Serviciului Român de Informaţii; f) Art.132 din Constituţie şi, respectiv, art.71 al Legii 92/1992, care prevede componenţa Consiliului Superior al Magistraturii, format din 15 magistraţi aleşi pe 4 ani de Camera Deputaţilor şi Senat (în şedinţă comună) şi g), Art.139, alin. 4 privitor la numirea, de către Parlament, a membrilor Curţii de Conturi (organ ce exercită controlul asupra modului de formare, de administrare şi de întrebuinţare a resurselor financiare ale statului şi ale sectorului public, exercitând, în condiţiile legii, şi atribuţii jurisdicţionale). Aici trebuie adăugate şi alte texte legale privind realizarea acestei funcţii, altele decât Constituţia, precum cele ale Legii nr. 48/1992 referitoare la numirea membrilor Consiliului Naţional al Audiovizualului (art. 25), cele cuprinse în art. 8 şi 30 ale Legii nr. 58/1991 care reglementează numirea membrilor Consiliilor de administraţie ale Fondurilor Proprietăţii Private şi a Proprietăţii de Stat, cele privind numirea, la propunerea Guvernului, a membrilor C.N.E.A.A. (art. 4, alin. 2 din Legea nr. 88/1993), cele privitoare la alegerea, în condiţiile art.7, alin.2 din Legea nr.73/1993, a preşedintelui şi preşedinţilor de secţii ai Consiliului Legislativ etc.

2. **În al doilea rând, funcţia guvernamentală se realizează prin intermediul atribuţiilor Parlamentului din domeniul politicii externe**, domeniu în care sunt concertate normativ acţiunile legislativului cu cele ale executivului, fiind canalizate în direcţia atingerii scopurilor statului, aşa cum reies din Constituţie. Pentru înfăptuirea acesteia, Constituţia încredinţează Parlamentului activităţi precum ratificarea şi denunţarea tratatelor internaţionale, declararea stării de război, suspendarea sau încetarea ostilităţilor militare etc. De asemenea, Regulamentele prevăd o serie de sarcini ale Camerelor privind **politica externă a României**, precum cele privind dezbaterea propunerilor

Comisiei de politică externă privind orientările generale ale politicii externe a României sau programele de politică externă (art.24 lit."h" din Regulamentul Senatului), cele privind organizarea relațiilor Camerelor cu parlamentele altor state şi organizațiile parlamentare pe baza conlucrării în comitetul director al Grupului Român al Uniunii Interparlamentare, trimiterea unor delegații permanente la organizațiile parlamentare mondiale sau regionale (art.29 din Regulamentul Camerei Deputaților). etc.

3. Tot de funcția guvernamentală țin şi **sarcinile financiare ale Parlamentului**, îndeosebi cele privind adoptarea legilor bugetului de stat şi ale bugetului asigurărilor sociale de stat. Vorbind de importanța acestora, prof. P. Pactet arăta că "atribuțiile financiare sunt la originea puterii parlamentare"[335].

[335] Vezi P. **Pactet**, op. cit., p. 416.

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

TITLUL IV

PREŞEDINTELE ROMÂNIEI

Capitolul I

Alegerea Preşedintelui României

Modalitatea de alegere a preşedintelui republicii prezintă interes - alături de alte repere referitoare la raporturile acestuia cu guvernul, cu parlamentul etc. - **pentru definirea regimului politic al unui stat,** ştiut fiind faptul că, de regulă, preşedintele este ales de palament în cadrul regimurilor parlamentare şi de popor (fie direct, fie prin electori) în cadrul regimurilor prezidenţiale. În sfârşit, nici această regulă nu acoperă în întregime realitatea constituţională contemporană, deoarece, în special după cel de al doilea război mondial, au apărut regimuri mixte - semi-prezidenţiale, semi-parlamentare etc. - în care alegerea preşedinţilor de către popor nu mai este suficientă pentru calificarea acestor state ca regimuri politice prezidenţiale .

În ţara noastră, după evenimentele din decembrie condiţiile nu au fost propice organizării republicii în forma ei prezidenţială, experienţa dobândită în timpul dictaturii îndemnând la un exces de precauţii faţă de orice formă de organizare etatică ce ar fi putut duce la concentrarea puterii, la personalizarea ei. În atmosfera de teamă şi suspiciune în care ne aflam, propunerea "unui regim" prezidenţial ar fi fost cu siguranţă sortită eşecului[336]. Pe de altă parte, nici regimul parlamentar nu putea satisface

---

[336] În cadrul Adunării Constituante, reprezentanţii partidelor de opoziţie, au susţinut în general teza organizării statului sub forma unei republici

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

exigențele actuale. Și totuși între cele două "scheme" de funcționare etatică, mai mari garanții oferea parcă cea "parlamentară", fapt pentru care cele mai multe reguli din Constituția adoptată în decembrie 1991 sunt specifice acesteia. Puține trăsături ale regimului prezidențial vom întâlni aici, fapt determinat de grija de a diminua cât mai mult competențele Președintelui, "greutatea" influenței politice a acestuia. În aceste condiții **s-a articulat un regim mixt**[337] **în care balanța este înclinată în favoarea Parlamentului**.

---

parlamentare. Se consideră că republica prezidențială este calea cea mai sigură de a reveni la o nouă dictatură. Pe de altă parte, foarte mulți erau înclinați să vadă în parlament un organ superior președintelui, pentru că acesta reprezintă toate formațiunile politice, pe când președintele provine din una singură. (Vezi "Monitorul Oficial al României", anul II, nr.10, partea II-a, Dezbateri parlamentare, joi 19 aprilie 1991, p. 4...9.)

[337] **Cu privire la regimul politic creat prin Constituția din 1991, părerile sunt variate, unii susținând**, precum Florin Vasilescu, **că este un regim de tip parlamentar, cu puternice accente de adunare** (în Considerații asupra regimului politic actual al României, publicat în "Revue française de Droit constitutionnel, nr. 23/1995, p. 480), **alții, că este un regim cu tendință prezidențialistă** (un prezidențialism "à la française") precum François Julien-Laferrière" (în "La Constitution Roumaine du 8 décembre 1991, ou le difficile apprentissage de la démocratie, în "Revue de droit publique", nr. 5/1993), **iar alții, cei mai mulți, că este un regim semiprezidențial**. Comentând aprecierea regimului politic de la noi, Bernard **Lime** făcea următorul comentariu: "Constituantul român ar fi putut, în 1991, să opteze pentru clasicism, pentru simplitatea și lizibilitatea parlamentarismului. Sprijinindu-se în parte pe exemplul francez, el a ales un regim mai complicat: regimul semi-prezidențial. Constituția combină într-adevăr alegerile prezidențiale cu sufragiul universal direct și responsabilitatea guvernamentală în fața Parlamentului, această combinație fondând ea singură categoria regimurilor semi-prezidențiale. Dar se știe că, exact această categorie nu este una, în sensul că, criteriul care o fondează nu-i conferă nici o omogenitate reală. Sistemele politice pe care ea le regrupează sunt în fapt foarte diverse și nu se aseamănă de loc: Islanda, Irlanda și Austria funcționează pur și simplu ca regimuri parlamentare moniste; Portugalia și Finlanda sunt de fapt sisteme esențialmente parlamentare, dar cu, în circumstanțe deosebite sau în funcție de personalități, intermitențe de putere prezidențială; numai Franța este marcată de o dominație prezidențială, și aceasta încă puternic dependentă de situațiile politice. <<coabitarea>> Președintelui cu o majoritate parlamentară care îi este opusă impunând o lectură și o practică parlamentaristă a celei de a V-a Republici.

Din trăsăturile regimului prezidențial a fost preluată integral, doar cea referitoare la alegerea directă, de către popor, a Preşedintelui României.

În acest sens, în **Art.81** din Constituție se prevede că **Preşedintele este ales prin vot universal, egal, direct, secret şi liber exprimat.** Alegerea prin sufragiu universal[338] îi conferă aceeaşi legitimitate cu Parlamentul, cu care se află într-un dublu raport: pe de o parte de subiect al controlului parlamentar, putând fi suspendat de acesta sau pus sub acuzare în condițiile legii, iar, pe de altă parte, de autoritate chemată să se pronunțe asupra faptului dacă o lege îndeplineşte condițiile pentru a intra în vigoare, efectuând în acest scop un "precontrol" asupra acesteia, în virtutea căruia

---

A spune că sistemul politic român este semiprezidențial nu semnifică deci nimic, sau cel puțin nu mare lucru. Consistența sa veritabilă este determinată în fapt de locul pe care îl ocupă aici Preşedintele. Şi acest loc este mai ales rezultatul practicii politice; el este totuşi, cel puțin în parte, determinat de dispozițiile constituționale. Ori, în această împrejurare, ele (dispozițiile constituționale), (s.n.) lasă să planeze numeroase incertitudini, cărora se adaugă un bicameralism original şi mecanisme puțin convingătoare în ceea ce priveşte relațiile dintre executiv şi legislativ. Totul formează un peisaj constituțional complex şi cu eficacitate îndoielnică" (Vezi: Bernard **Lime**, Le système constitutionnel roumain, în "Revue de droit publique, nr. 2/1994, p. 365-366).

În sfârşit, trebuie să adăugăm acestor opinii şi pe cea a profesorului **Antonie Iorgovan care afirmă că "la noi există un semiprezidențialism atenuat"** (Vezi Tratat de drept administrativ, vol. II, 1996, Editura Nemira, Bucureşti, p. 475).

[338] În Adunarea Constituantă s-au înfruntat prioritar două opinii, cea privind alegerea Preşedintelui de către Parlament şi cea privind alegerea sa prin sufragiu universal. Ambele soluții propuse prezentau atât avantaje cât şi dezavantaje. Un preşedinte ales de parlament se află în centrul confruntărilor politice, putînd ajunge la discreția partidelor. Alegerea Preşedintelui de către popor este de natură să-l elibereze de puterea acestora, conferindu-i o legitimare originar democratică, o legimitate identică cu cea a parlamentului. Sigur că modul de alegere a preşedintelui nu spune totul despre rapoturile dintre puteri şi sigur că în realitate acestea se prezintă diferit față de schemele teoretice. Tocmai de aceea "precauțiile normativ-constituționale" pot fi uneori ineficiente, un preşedinte ales de popor putând rămâne, din păcate, şi după alegerea sa un lider fidel al unui partid, cu toate că formal nu mai este membru al acestuia.

poate, după caz, să trimită legea Curții Constituționale sau să o retrimită Parlamentului pentru o nouă dezbatere. Mai mult, tot în condițiile legii, poate dizolva Parlamentul .

Alegerea Preşedintelui se face prin scrutin uninominal majoritar, în două tururi. În primul tur este declarat ales - potrivit art.81 alin.2 din Constituție - candidatul care a întrunit majoritatea absolută, adică cel puțin jumătate plus unu din voturile alegătorilor înscriși în listele electorale. În cazul în care nici unul dintre candidați nu a întrunit această majoritate, se organizează al doilea tur de scrutin[339]. La acesta participă primii doi candidați stabiliți în ordinea numărului de voturi obținut la primul tur. Este declarat ales candidatul care a obținut cel mai mare număr de voturi.

Data alegerilor se stabileşte şi se aduce la cunoştința publică de Guvern, cu cel puțin 60 de zile înainte de ziua votării şi până la împlinirea a 5 zile de la data expirării mandatului Preşedintelui în funcție sau, în caz de vacanță a funcției, de la data când începe să curgă termenul de trei luni prevăzut în art.96, alin.2 din Constituție. (art 97. alin2)

Operațiunile electorale se fac în circumscripțiile electorale şi secțiile de votare organizate potrivit Legii privind alegerea Camerei Deputaților şi a Senatului. Procesele verbale şi toate celelalte documente de la secțiile de votare se trimit în dosare sigilate la birourile electorale de circumscripție, iar toate birourile de circumscripție trimit dosarele cu documentele prevăzute de lege la Biroul Electoral Central. Procesul verbal încheiat de acesta pentru fiecare tur de scrutin, se înaintează Curții Constituționale, care publică rezultatele alegerilor. Potrivit Constituției, aceasta "veghează la respectarea procedurii pentru alegerea Preşedintelui României şi confirmă rezultatele sufragiului " (art.144, litera "d" şi art. 82). Mandatul

---

[339] Potrivit art.26, alin.1 din Legea nr.69/1992, al doilea tur de scrutin are loc la două săptămîni de la primul. (Vezi M.O. nr.164 din 16 iulie 1992).

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Preşedintelui se exercită de la data depunerii jurământului prevăzut de Constituţie în şedinţa comună a Camerei Deputaţilor şi Senatului.

Condiţiile ce trebuiesc îndeplinite pentru a fi ales în funcţia de Preşedinte al României sunt prevăzute de Constituţie şi de Legea nr.68/1992.

Condiţiile de fond sunt următoarele: a) Candidatul să aibă drept de vot, să nu fie deci interzis judecătoresc sau decăzut din drepturile politice printr-o hotărâre judecătorească definitivă; b) Persoana care candidează să aibă cetăţenia română; c) Să aibă **numai** cetăţenia română, deoarece funcţiile şi demnităţile publice, civile sau militare pot fi ocupate de persoanele care au numai cetăţenia română (art.16, alin.3); d) Să aibă domiciliul în ţară ; e) Să fi împlinit, până în ziua alegerilor inclusiv, vârsta de 35 de ani ; f) Să nu-i fie interzisă asocierea în partide politice [340]; g) Să nu fi îndeplinit deja, de două ori, funcţia de Preşedinte [341].

---

[340] Potrivit art.37, alin. 3 din Constituţie nu pot face parte din partidele politice: judecătorii Curţii Constituţionale, avocaţii poporului, magistraţii, membrii activi ai armatei, poliţiştii şi alte categorii de funcţionari publici stabilite prin lege organică.Dacă o persoană care vrea să candideze face parte din vreuna din categoriile amintite, ea trebuie să renunţe mai întâi la această calitate.

[341] **Art.81, alin. 4** din Constituţie prevede că "nici o persoană nu poate îndeplini funcţia de Preşedinte a României decât pentru cel mult două **mandate**"(s.n.), regula înscriindu-se pe linia promovată de multe alte constituţii europene şi nu numai.(Vezi, de exemplu, Constituţia Greciei, Bulgariei, Irlandei etc.). De remarcat însă, că sunt şi constituţii care nu limitează realegrea, precum cea franceză din 1958, Legea fundamentală a Germaniei din 1949 etc.

Pe baza Constituţiei s-a adoptat Legea privind alegerea Preşedintelui României (**Legea nr. 69 din 15 iulie 1992**) în al cărui **art.10** se prevede: "Nu pot candida persoanele care, la data depunerii candidaturii, nu îndeplinesc condiţiile prevăzute de art. 35 din Constituţie pentru a fi **alese** sau care **au fost alese** anterior, de două ori, ca Preşedinte al României" (s.n.).

Remarcând faptul că în Constituţie se vorbeşte de **"mandat"** iar în lege de **"alegere"**, profesorul Tudor Drăganu atrăgea atenţia asupra neconstituţionalităţii art. 10 din Legea nr. 69/1992, susţinând că, "pe această cale s-a încercat să se facă posibilă înlăturarea obiecţiei de neconstituţionalitate dedusă din faptul incontestabil că **domnul Ion Iliescu a exercitat, chiar pe baza Constituţiei din 1991, două**

mandate prezidenţiale: unul de la 8 decembrie 1991 până în octombrie 1992, iar al doilea din octombrie 1992 până în prezent" (s.n.). (Este vorba de o opinie afirmată anterior alegerilor din 1996 şi publicată în "Revista română de drepturile omului" nr. 13/1996, p. 13-14.)

Problema aceasta privind candidatura pentru un nou mandat a fost reluată în aceeaşi termeni cu ocazia alegerilor din noiembrie 1996, când Curtea Constituţională şi-a reiterat poziţia - curios, cu unanimitate de voturi! - rezolvând numeroasele contestaţii privind înregistrarea candidaturii domnului Ion Iliescu pentru funcţia de Preşedinte al României în acelaşi fel: respingerea ca neîntemeiate. (Vezi, mai întâi, hotărârea nr. 18 din 7 sept. 1992 - publicată în **Culegerea** din 1992-1993 şi apoi hotărârile nr. 1-13 din sept. 1996, publicate în **Culegerea** din 1996, p. 720-792). Două argumente au fost utilizate prioritar pentru a se pronunţa aceste hotărâri: unul referitor la neretroactivitatea legii şi unul referitor la deosebirea ce **trebuie** făcută între "mandat" şi "funcţie". De acord cu primul argument. Dar, în ce priveşte cel de al doilea, ni se pare că **argumentarea este categoric forţată**, cu atât mai mult cu cât chiar doi dintre judecătorii Curţii au definit mandatul, în lucrările publicate, ca "o funcţie publică". Este, de altfel, şi definiţia cel mai frecvent întâlnită în literatura din occident. Astfel, în "Lexique de Droit constitutionnel" aparţinând autorilor francezi P. **Avril** şi Jean **Gicquel** "mandatul parlamentar" este definit ca "o funcţie publică cu care membrii adunărilor sunt investiţi prin alegere, dar al cărei conţinut este determinat prin Constituţie ..." (p. 84). **Mandatul de drept public** - fie că este vorba de parlamentari, fie că este vorba de preşedintele ţării - **este deci înţeles ca "funcţie publică dobândită prin alegere"**. În aceste condiţii, nu înţelegem din punct de vedere al argumentaţiei, al ştiinţei dreptului constituţional şi nu a raţiunilor politice - pentru ce s-a făcut această distincţie şi pentru ce nici măcar un judecător al Curţii Constituţionale nu a apreciat că şi în perioada 8 decembrie 1991 - 30 octombrie 1992 s-a exercitat un mandat prezidenţial. În acest sens, profesorul T. Drăganu făcând referire la art.151, alin.1 din Constituţie, care statuează că "instituţiile republicii, existente la data intrării în vigoare a acestei Constituţii, rămân în funcţiune până la constituirea celor noi", arăta: "În lumina acestei prevederi constituţionale este evident că, dacă **după 8 decembrie 1991, domnul Ion Iliescu a continuat să-şi exercite funcţia de preşedinte al României, el nu a făcut-o în temeiul Decretului nr. 92/1990, ci în virtutea dispoziţiilor art.151(1) din Constituţie. În absenţa împuternicirilor date lui prin art.151(1) al Constituţiei, preşedintele Ion Iliescu nu ar fi putut, după intrarea în vigoare a Constituţiei din 1991 şi până la 30 octombrie 1992, când a depus jurământul în faţa Camerelor reunite ale Parlamentului, semna valabil nici un decret şi nu ar fi**

Printre **condițiile de formă** amintim: a) Candidații trebuie să fie **propuși** de partide, de formațiuni politice sau de coaliții de partide; Dar legea permite și candidaturile independente; b) Atât candidaturile propuse de partide sau formațiuni politice cât și candidaturile independente pot fi depuse numai dacă sunt **susținute** de cel puțin 100.000 de alegători; c) Procedura demarează dacă s-a obținut în prealabil **declarația de acceptare a candidaturii.**

Capitolul II
Mandatul Președintelui României

Secțiunea I.

Durata mandatului

Mandatul președintelui României este de 4 ani [342]. Se stabilește astfel o durată minimă pentru mandatul prezidențial, singura Constituție care prevede o durată mai mică fiind cea a Elveției (un an), dar aici

---

putut desfășura nici o altă activitate. Atunci când se spune că, pe baza Constituției din 1991, președintele Iliescu a exercitat un singur mandat, în realitate se escamotează pur și simplu întreaga perioadă scursă de la 8 decembrie 1991 până la 30 octombrie 1992, perioadă în care el a îndeplinit funcția prezidențială în baza art. 151 (1) din aceeași Constituție. În această privință, este grăitor faptul că, începând cu data de 8 decembrie 1991, președintele României nu și-a mai îndeplinit atribuțiile conferite funcției sale de Decretul-lege nr. 92 / 1990 ... ci atribuțiile mult mai largi cu care a fost investit prin dispozițiile Constituției din 1991". (op. cit., p. 9-10).

[342] **În multe alte state** durata este tot de **4 ani**, precum S.U.A., Ungaria, Columbia, Bolivia, Costa Rica etc. Dar, mandatul poate fi și de **5 ani** (precum în Grecia, Bulgaria, Portugalia, Israel, Germania etc.), de **7 ani** (precum în Franța, Turcia, Islanda etc.) de **6 ani** (precum în Finlanda, Egipt, Argentina, Brazilia, Austria etc.)

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

preşedintele confederaţiei nu are statutul unui "şef de stat", aşa cum apreciază unii autori [343].

Mandatul se exercită de la depunerea jurământului în faţa Camerelor reunite ale Parlamentului. Preşedintele îşi exercită funcţiile până la depunerea jurământului de către Preşedintele nou ales. Organizarea alegerilor trebuie efectuată astfel încât mandatul de 4 ani să nu fie depăşit, în principiu, decît cu perioada necesară desfăşurării acestor alegeri [344]. Între art. 83, alin. 2 din Constituţie referitor la mandatul Preşedintelui şi art. 60 relativ la mandatul Parlamentului există o perfectă simetrie, în sensul că şi acesta se prelungeşte până la întrunirea legală a noului Parlament ales[345]. De asemenea, şi într-un caz şi în altul mandatul poate fi prelungit, prin lege organică, numai în două cazuri limitativ stabilite de Constituţie: de război sau de catastrofă. Prin legea organică privind prelungirea ar trebui - după părerea unor autori - să se precizeze limita până la care are loc prelungirea[346].

Data la care ia sfârşit - în mod obişnuit - mandatul Preşedintelui este cea a depunerii jurământului noului Preşedinte. Pot interveni însă şi

---

[343] În acest sens profesorul elveţian Jean-François **Aubert** precizează : Preşedintele "nu este şeful echipei guvernamentale". "Are destule atribuţii reprezentative (pentru această funcţie), dar regimul nostru interior precis nu are nevoie de un şef de stat" (op. cit., p. 536). Pentru detalii cu privire la această problemă, vezi: Genoveva **Vrabie**, Drept constituţional şi instituţii politice, vol. I, ediţia a patra revăzută şi reîntregită, Editura "Cugetarea", Iaşi, 1997, p. 199.

[344] În unele state, prin constituţie, s-au stabilit termenele înăuntrul cărora trebuiesc organizate alegerile prezidenţiale, special pentru a ocoli situaţiile în care mandatul ar putea fi depăşit. Astfel, de exemplu, în Constituţia Franţei se prevede că "alegerea noului Preşedinte al Republicii are loc cu 20 de zile cel puţin şi 35 cel mult înaintea expirării puterilor Preşedintelui în exerciţiu ".

[345] Cu privire la avantajele şi dezavantajele acestei "simetrii", vezi T. **Drăganu**, op.cit. (Tratat), vol. II, p. 298-299).

[346] Vezi Mihai **Constantinescu**, Ioan **Deleanu**, Antonie **Iorgovan**, Ioan **Muraru**, Florin **Vasilescu**, Ioan **Vida**, Constituţia României - comentată şi adnotată, p. 189.

alte cauze care să pună capăt mandatului (situație în care vorbim de "vacanța funcției"), și anume: demisia, demiterea din funcție, imposibilitatea definitivă a exercitării atribuțiilor și decesul.

Secțiunea II

Vacanța funcției de Preşedinte al României şi interimatul funcției

Articolul 96 din Constituție stabilește **patru cauze de încetare a mandatului**, și anume: 1) demisia; 2) demiterea din funcție; 3) imposibilitatea definitivă a exercitării funcțiilor; și 4) decesul. După cum se observă **cauzele sunt diferite dar efectul este același: ele pun capăt mandatului pe parcursul celor patru ani** pentru care Preşedintele a fost ales; ele duc la vacanța funcției și la naşterea obligației de a se asigura interimatul.

1. **Demisia** este un act unilateral de voință prin care Preşedintele României decide să renunțe la funcție, să pună capăt, înainte de termen, mandatului prezidențial. Motivele sunt personale, dar ele pot fi determinate de forțe "exterioare" , precum iminența suspendării sau a punerii sub acuzare, pierderea încrederii alegătorilor etc. Fiind un act unilateral de voință, demisia nu este supusă aprobării vreunei autorități. Constituția nu prevede o anume "procedură" sau formă a depunerii demisiei. În literatura noastră s-a propus ca "soluție", **notificarea renunțării în fața Parlamentului,** argumentându-se ideea în felul următor: dacă mandatul începe de la data depunerii jurământului în Ședința Comună a Camerei Deputaților și Senatului este firesc ca el să înceteze tot "în fața Parlamentului "[347].

---

[347] Ibidem. Autorii ne dau ca exemplu și alte Constituții ce au adoptat această soluție: Astfel, în art.134, alin.1 din Constituția Portugaliei se prevede: "Preşedintele Republicii poate renunța la mandatul său printr-**un mesaj adresat Adunării Republicii".**

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

2. **Demiterea** din funcție a Preşedintelui României se realizează potrivit art. 95 din Constituție, cu procedura prevăzută aici, procedură care presupune două etape: a) suspendarea în şedința comună a Camerelor [348]. b) aprobarea suspendării prin referendum, care trebuie organizat în cel mult 30 de zile de la data aprobării. De asemenea potrivit art. 84, alin. 3, Preşedintele este **demis de drept** la data rămânerii definitive a hotărârii de condamnare pentru înaltă trădare, în cazul în care a fost pus sub acuzare de Parlament, iar [349] cauza a fost soluționată de Curtea Supremă de Justiție.

3. **Imposibilitatea definitivă a exercitării atribuțiilor** presupune: a) imposibilitatea exercitării funcțiilor şi b) caracterul ei definitiv, ireversibil. Având în vedere că se face o distincție între "imposibilitatea temporară" de exercitare a funcțiilor (art.97) şi "imposibilitatea definitivă", se ridică problema organului competent a se pronunța asupra caracterului definitiv. O interpretare sistematică a textelor amintite, prin coroborarea lor cu cele prevăzute în art.144, lit."e", ne poate "creiona" o soluție. Dacă imposibilitatea exercitării atribuțiilor duce la vacanța funcției, iar în caz de vacanță se recurge la interimat, în această situație organul competent să constate "existența împrejurărilor care justifică interimatul" este Curtea Constituțională. Pentru identitate de rațiune, tot Curtea Constituțională ar trebui să aibă competența de a se pronunța asupra faptului dacă imposibilitatea de exercitare a funcțiilor este temporară sau definitivă, **regulă** pe care o întâlnim în constituțiile altor state[350]

---

[348] Vezi supra, p. 207.

[349] Vezi supra, p. 208.

[350] Astfel, potrivit art. 7, alin. 4 din Constituția Franței, în caz de vacanță a preşedenției Republicii ("vacance de la Présidence de la Republique") determinată de orice cauză, sau de **imposibilitate de exercitare a funcției constatată de Consiliul Constituțional sesizat de Guvern** şi statuat de majoritatea absolută a membrilor săi (s.n.), funcțiile Preşedintelui Republicii sunt provizoriu exercitate de Preşedintele Senatului, şi dacă acesta la rândul său este împiedicat să-şi exercite funcțiile, de către Guvern.

4. **Decesul** pune de asemenea capăt mandatului înainte de termenul pentru care Preşedintele a fost ales.

Dacă a intervenit vacanța funcției de Preşedinte, în termen de trei luni, Guvernul va organiza alegeri pentru un nou preşedinte[351] (art.96, alin. 3). Până la organizarea şi definitivarea alegerilor se instituie, în condițiile art.97 din Constituție, **interimatul funcției**. Interimatul se mai instituie şi în situațiile în care Preşedintele a fost suspendat, precum şi atunci când acesta se află în imposiblitate de a-si exercita atribuțiile. În primul caz, dacă prin referendum, poporul nu a decis demiterea Preşedintelui, acesta îşi va relua atribuțiile. În cel de al doilea caz, când au încetat cauzele care l-au pus în imposibilitate de a-şi exercita funcțiile, el redobândeşte exercițiul lor. Dar dacă imposibilitatea devine definitivă, se declară vacanța funcției. Dacă funcția devine vacantă şi dacă Preşedintele este suspendat din funcție sau dacă se află în imposibilitate temporară de a-şi exercita atribuțiile, **interimatul se asigură, în ordine, de preşedintele Senatului sau de preşedintele Camerei Deputaților**. (art. 97, alin. 1 din Constituție).

Preşedintele interimar nu-şi pierde locul său în Camera din care face parte (a cărui preşedinte este), nu îndeplineşte funcția pe parcursul întregului mandat, ci numai până la definitivarea alegerilor şi, în sfârşit, nu îndeplineşte toate atribuțiile funcției de Preşedinte al României. Astfel, potrivit Constituției, nu pot fi exercitate funcțiile reglementate de art. 88-90, adică adresarea de mesaje către Parlament, dizolvarea acestuia, şi organizarea referendumului. Preşedintele interimar răspunde din punct de vedere politic şi juridic, putând fi suspendat din funcție şi demis prin referendum. În caz de demitere se aplică regulile privind interimatul. (art. 98).

---

[351] Faptul că în Constituție se vorbeşte de "**un nou** Preşedinte", ne conduce indubitabil la conluzia că cel ce şi-a dat demisia sau cel ce a fost demis, nu va putea candida în următoarele alegeri.

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Secţiunea III

Protecţia mandatului Preşedintelui României. Răspunderea juridică şi politică

§I. Protecţia mandatului Preşedintelui

Ocrotirea mandatului Preşedintelui se realizează atât prin stabilirea unor incompatibilităţi ale funcţiei prezidenţiale cu alte funcţii sau profesii, cât şi prin consacrarea imunităţii acestuia.

În privinţa **incompatibilităţii**, Constituţia prevede că "în timpul mandatului, Preşedintele României nu poate fi membru al unui partid şi nu poate îndeplini o altă funcţie publică sau privată" (art. 84, alin.1).

Observăm că **prima incompatibilitate este de natură politică**, ea fiind impusă de rolul Preşedintelui de "mediator între puterile statului ", puteri politice prin natura lor. Din punct de vedere formal (poate nu numai)[352], "depolitizarea" se realizează prin părăsirea partidului căruia îi aparţine, după alegerea sa ca Preşedinte. Sigur că nu se poate crea astfel convingerea că odată părăsit partidul care l-a propulsat la conducere va deveni total independent de ideologia şi influenţa acestuia. Bănuiala va plana în continuare, dar activitatea ulterioară o poate atenua puternic dacă este cazul. Regula incompatibilităţii amintite este înscrisă în Constituţie şi ea nu mai poate fi comentată. Dar ni se pare a fi - în mare parte - o dispoziţie formală, aşa cum s-a spus şi în Adunarea Constituantă, pentru că şi în cazul unei bune şi sincere intenţii din partea Preşedintelui (nou ales), tot nu se pot schimba dintr-o dată ideile, concepţiile şi credinţele politice de-o viaţă[353]

---

[352] Un punct de vedere cu totul pesimist întâlnim la prof. Tudor Drăganu care afirma referindu-se la art. 84 (1) că "această dispoziţie a Constituţiei a fost şi este să rămână literă moartă", pentru că Preşedintele Republicii va fi în continuare îndrumătorul nevăzut al partidului din care provine (op.cit., p. 234).

[353] A se vedea, în acest sens Dezbaterile din Adunarea Constituantă din 17 aprilie 1991 (Monitorul Oficial al României, Partea a II-a, nr. 11/19 aprilie 1991, p. 9-10.)

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Cea de a doua incompatibilitate se referă la exercitarea oricărei alte funcții publice sau private[354], incompatibilitate care apare cu totul necesară dacă avem în vedere volumul atribuțiilor prezidențiale, importanța lor, răspunderea care apasă pe umerii acestuia și, de aici, necesitatea de a afecta întregul său timp atribuțiilor ce incumbă funcției supreme. De asemenea, exercitarea unor funcții private nu poate fi admisă nici pentru faptul că implicațiile economice, financiare, beneficiile ce ar realiza ar fi tot atît de multe motive de **suspiciune**, de neîncredere.

Ocrotirea funcției prezidențiale, a celei mai înalte magistraturi din țara noastră, **se realizează și prin regulile ce statornicesc îndemnizația și celelalte drepturi bănești ale Președintelui** care trebuie stabilite prin lege și puse "sub semnul transparenței".

Ocrotirea mandatului Președintelui se realizează, după cum arătam anterior, **și prin consacrarea imunității** acestuia. Reglementarea de principiu ne este dată de art.84, alin.2 care ne trimite la art.70, privind imunitatea parlamentarilor[355]. În virtutea acestor prevederi, Preşedintele **nu răspunde din punct de vedere juridic pentru opiniile, actele sau faptele săvârşite în exercițiul mandatului, nici pe perioada mandatului nici ulterior**. Este vorba de opinii, acte, fapte care au legătură cu atribuțiile prezidențiale, făcând parte din prerogativele pe care le conferă funcția sa. Deci, art.84, alin.2 instituie un regim juridic de ocrotire a funcției prezidențiale, în măsură să o pună la adăpost de eventuale șicane, de găsirea unor pretexte - folosindu-se de căile legale de recurs - pentru a împiedica exercitarea ei normală. **Imunitatea instituită astfel** - spun unii autori - **are caracter absolut** - prin faptul că Preşedintele nu răspunde din

---

[354] După cum se observă, această incompatibilitate este formulată în termeni mai stricți decât cea care loveşte pe parlamentari (art.68, lit.b din Constituție), cărora li se interzice numai ocuparea funcțiilor de autoritate, cu excepția celei de membru al Guvernului.

[355] Observăm că trimiterea expresă se referă numai la art.70, nu și la art.69 care reglementează inviolabilitatea (imunitățile de procedură).

punct de vedere politic, civil etc. pentru modul în care îşi exercită atribuţiile - şi **permanent**[356] – Preşedintele neputând fi tras la răspundere pentru astfel de fapte nici după expirarea mandatului.

În legătură cu caracterul absolut al imunităţii se ridică totuşi o întrebare:- imunitatea priveşte doar faptele şi actele săvârşite în exercitarea funcţiilor prezidenţiale sau orice faptă a acestuia ? La noi s-au exprimat ambele puncte de vedere [357]. În literatura din Franţa, la fel[358].

---

[356] Dacă ar fi altfel, ar însemna că, sub pretextul existenţei responsabilităţii civile sau penale, deciziile sale ar putea forma obiect de contestare judiciară. Acest lucru nu ar avea drept rezultat decât imposibilitatea practică a îndeplinirii mandatului de preşedinte al ţării. Este motivul pentru care cele mai multe constituţii moderne instituie regula potrivit căreia preşedintele nu răspunde pentru faptele şi actele înfăptuite în exercitarea funcţiei. (Exemplu: Constituţia Greciei în art.49, a Islandei în art.11, a Irlandei în art.13 punctul 8, a Italiei în art.90 şi a Bulgariei în art.103) .

(Vezi M. **Constantinescu** ş.a., Constituţia României - comentată şi adnotată, p. 193).

De reţinut că există şi constituţii care nuanţează regulile privind imunitatea preşedintelui. Astfel, de exemplu, în alin.1 al art.133 din Constituţia Portugaliei (din 2 aprilie 1976) se prevede că "Preşedintele Republicii răspunde pentru crimele pe care le comite în exercitarea funcţiilor, în faţa Tribunalului Suprem de Justiţie. Dar în alin. 4 se statuează că "Preşedintele Republicii răspunde pentru crimele pe care le comite în afara funcţiilor sale în faţa tribunalelor ordinare după terminarea mandatului său".

[357] Comentând prevederile art. 84 din Constituţia României, F. Vasilescu arată : "unii autori consideră că pentru faptele comise **în afara** îndeplinirii funcţiilor prezidenţiale, şeful statului francez poate fi socotit răspunzător, în condiţiile dreptului comun". "În sistemul nostru, însă, imunitatea este nelimitată şi poate fi ridicată doar în cazurile arătate de Constituţie". S-ar părea astfel că autorul citat acceptă ideea că imunitatea Preşedintelui se întinde şi asupra faptelor exterioare funcţiei. (Vezi Constituţia României - comentată şi adnotată, p.193, subsol nr. 1). Adoptând o poziţie asemănătoare, profesorul **Tudor Drăganu face o distincţie între lipsa răspunderii Preşedintelui României şi inviolabilitatea acestuia**. În acest sens el nota: **"Întrucât iresponsabilitatea nu-l protejează pe Preşedintele României decât pentru actele juridice şi operaţiile materiale-tehnice săvârşite în exercitarea mandatului primit de la alegători, consecinţa**

Având în vedere faptul că art.84. din Constituție ne trimite la art.70 care se referă doar la "voturile sau opiniile politice exprimate **în exercitarea mandatului**" (s.n.), concluzia logică ar fi aceea a circumscrierii neresponsabilității Preşedintelui doar la astfel de fapte care au legătură cu atribuțiile prezidențiale. Şi totuşi **calitateà** de ales - ca şi cea a parlamentarilor - impune ocrotirea Preşedintelui, cel puțin tot atât cât se realizează pentru aceştia[359], chiar dacă art.84 nu face trimitere şi la art.69 care reglementează **inviolabilitatea** deputaților şi senatorilor. Este faptul pentru care unii autori susțin că în dreptul nostru imunitatea aste nelimitată

---

este că pentru orice alte fapte săvârşite în timpul mandatului, dar înafara atribuțiilor ce-i revin în temeiul acestuia, Preşedintele **se bucură numai de inviolabilitate**. Ca atare, spre deosebire de situațiile de iresponsabilitate, care-l protejează pe Preşedinte şi după ce mandatul a încetat, în cazul faptelor săvârşite de el în timpul mandatului, dar înafara exercitării acestuia, imunitatea, prevăzută de art. 84 (2) al Constituției, nu este o piedică pentru ca, **după încetarea mandatului său**, să fie percheziționat, reținut, arestat sau trimis în judecată penală ori contravențională, conform regulilor dreptului comun". (s.n.) (T. Drăganu, op. cit., vol. II, p. 302).

Observăm că se face o interpretare extensivă a art.84 (2) din Cosntituție, în sensul că acesta nu ne trimite numai la art.70 ci şi la art.69 din Constituție.

Un alt punct de vedere este al profesorului I. Deleanu, care face o distincție între faptele săvârşite în exercitarea funcției şi cele exterioare ei, susținând că în cazul celor din urmă "Preşedintele răspunde juridic potrivit regulilor dreptului comun "(op. cit. pag.216).

[358] Vezi, de exemplu, P. **Pactet**, Institutions politiques. Droit constitutionnel, 11ème édition, MASON, Paris, 1992, p. 384. În acest sens el spune că "actele delictuale sau cele provocatoare de prejudicii comise de Preşedinte în afara exercitării funcțiilor **ar trebui să dea naştere unei responsabilități penale sau civile apreciate în condițiile dreptului comun**, dar în fapt nu este decît o ipoteză de şcoală". (s.n.).

[359] Există constituții care stabilesc astfel de reguli încât se creează un "gen" de inviolabilitate a Preşedintelui. Astfel, de exemplu, în Constituția Greciei se prevede că **urmărirea penală este suspendată** până la expirarea mandatului prezidențial (art.49, alin.1, teza a II-a), regulă existentă şi în Constituția Portugaliei (art.133 , alin. 3).

- în sensul că se întinde şi asupra actelor Preşedintelui care nu au legătură cu exercițiul atribuțiilor prezidențiale - şi, în consecință , ea nu poate fi ridicată decât în cazurile arătate de Constituție[360].

§ II. Răspunderea politică şi juridică a Preşedintelui României

1. Pentru că neresponsabilitatea politică şi juridică a Preşedintelui României pentru faptele sau actele săvârşite în exercitarea funcției constituie regula, excepțiile sunt prevăzute expres, însoțite în general de detalii procedurale pentru ca instituțiile juridice respective să nu poată fi deturnate de la scopul pentru care au fost create. Astfel, două "cazuri" de răspundere a acestuia întâlnim în Constituție: 1) demiterea şi 2) punerea sub acuzare pentru înaltă trădare .

O observație se impune mai întâi cu privire la răspunderea față de popor, care constă doar în faptul că Preşedintele nu va mai fi reales[361]. Nu este reglementată în Constituție, dar nici nu este necesar. Acest drept al poporului de a-şi controla şi sancționa aleşii, nu este

---

[360] Vezi F. Vasilescu, în op. cit., p. 193.

[361] Preşedintele se expune veto-ului corpului electoral, cu ocazia candidaturii pentru un nou mandat. Nu este o sancțiune "fermă" dar poate fi - şi este - un vot de blam la adresa politicii sale. Dacă este prevăzută în Constituție - ca în țara noastră, de pildă - posibilitatea a două mandate, şi după expirarea primului. Preşedintele nu este reales, refuzul alegătorilor are caracterul unei sancțiuni. În acest sens C. Leclercq arată că "nerealegerea lui Giscard d'Estaing în 1981 a sancționat responsabilitatea preşedintelui pe care francezii îl aleseseră în 1974". (op. cit., p. 607). Veto-ul popular se mai poate exprima şi cu ocazia referendumului. Astfel, dacă Preşedintele inițiază o lege de revizuire a Constituției, potrivit art. 146, iar poporul nu o aprobă prin referendum (art. 147), manifestarea voinței populare poate să semnifice şi acordarea unei note de "rea purtare" acestuia.

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

contestat de nimeni. Nu este necesar, şi totuşi au fost şi mai există constituţii care prevăd responsabilitatea preşedintelui faţă de popor[362].

2. În ceea ce priveşte **demiterea** Preşedintelui trebuie precizat că unii autori o tratează ca pe "o formă de răspundere politică" [363], pe când alţii fac afirmaţia categorică : "**pe plan politic se poate vorbi de imunitate completă a Preşedintelui**, constând în faptul că el nu răspunde în principiu, pentru modul în care îşi exercită atribuţiile ce îi revin în funcţia pe care o ocupă"[364](s.n.). Situându-ne alături de cei care admit răspunderea politică, simţim nevoia să nuanţăm puţin poziţia noastră - **Nu se poate vorbi de imunitatea completă a Preşedintelui pe plan politic, dar nici de caracterul exclusiv politic al răspunderii reglementate de art. 95 din Constituţie.** Această a doua afirmaţie poate fi susţinută printr-o coroborare a art.95 cu art.80, pe de o parte, şi a acestora cu cele ce instituie **obligaţii** pentru stat vis-à-vis de cetăţenii lor, pe de altă parte.

Mai întâi trebuie relevat faptul că **Preşedintele poate fi demis**, potrivit art.95, **numai în urma suspendării din funcţie de către Parlament pentru fapte grave prin care încalcă prevederile Constituţiei**. Prin noţiunea de "fapte" trebuie să se înţeleagă în acest context nu numai eventualele fapte materiale juridice şi operaţiile tehnice-materiale săvârşite de Preşedinte, ci şi actele juridice şi politice emise de acesta în exerciţiul funcţiei sale, *y compris* actele contrasemnate de primul-ministru[365]. Gravitatea faptelor la care face referire art. 95 nu este atât de

---

[362] Astfel, de exemplu, în art. 5 al Costituţiei franceze de la 1852 se prevedea că "Preşedintele Republicii este responsabil în faţa poporului francez, la care are dreptul de a face întotdeauna apel. (vezi C. **Leclercq**, op. cit., p. 608)

[363] Vezi I. **Deleanu**, op. cit., p. 216

[364] Vezi F. **Vasilescu**, în Constituţia României - comentată şi adnotată, p. 192. Totuşi, comentând art.95, acelaşi autor precizează că acesta instituie o excepţie de la principiul imunităţii "complete" a Preşedintelui României. (op. cit., p. 214 - 216).

[365] Vezi Ţudor **Drăganu**, op. cit., p. 230.

mare precum în situația prevăzută de art. 84 care reglementează punerea sub acuzație a Preşedintelui pentru înaltă trădare. S-a spus şi s-a argumentat că **astfel de fapte "nu antrenează efecte juridice**, în sensul că nu determină modificarea unor raporturi de drept constituțional între Preşedinte şi alte persoane sau organe ale statului"[366](s.n.). S-au dat exemple făcându-se apel la norme supletive, care lasă la aprecierea Preşedintelui exercitarea unor prerogative, ca cele privind consultarea unor partide - în cazurile când legea fundamentală o indică - acordarea unor titluri, a unor grade superioare militarilor etc. De asemenea, s-a vorbit de aprecierea greşită a importanței unor probleme pentru națiune, precum şi de exercitarea necorespunzătoare a atribuțiilor înscrise în art.80.

După părerea noastră, însă, **"efectele juridice" ale încălcării unor prevederi constituționale**, chiar dacă nu sunt efecte directe, reies însă din interpretarea normelor privind demiterea în lumina celor ce prevăd sarcinile statului şi, îndeosebi, în lumina funcției de reprezentare a Preşedintelui. Dacă reprezintă statul pe plan extern şi pe plan intern, el răspunde, alături de celelalte autorități, pentru realizarea scopurilor lui înscrise în Constituție - **"Încălcarea prevederilor Constituției", la care se referă art.95, are consecințe juridice**. În acest caz, Parlamentul nu are numai posibilitatea, ci şi **datoria** constituțională de a decide suspendarea din funcție a Preşedintelui.

Având în vedere importanța acestei instituții, Constituția stabileşte reguli precise cu privire la demitere, reguli ce sunt completate prin Regulamentul şedințelor comune ale Camerei Deputaților şi Senatului (art.66 - 68)[367].

---

[366] Vezi F. Vasilescu, în Constituția României - comentată, p. 214.

[367] Publicat în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 34 din 4 martie 1992. Acest Regulament a fost modificat prin hotărârea Camerei Deputaților şi Senatului nr. 13 din 29 iunie 1995, publicată în Monitorul Oficial al României, nr.136 din 30 iunie 1995.

Prima etapă a procesului demiterii o constituie **suspendarea din funcție a Preşedintelui**, atribuție conferită Parlamenului. Suspendarea apare astfel ca o procedură obligatorie a demiterii acestuia de către alegătorii săi, singurii în drept să decidă asupra mandatului. Preşedintele nu răspunde în fața Parlamentului - situație existentă în regimurile parlamentare - ci în fața poporului care l-a ales, fapt ce reiese clar în lumina "puterii" acestuia de a infirma, prin referendum, suspendarea din funcție şi, deci, de a hotărâ continuarea sau încetarea mandatului.

Pentru a se ajunge la supendarea din funcție, Preşedintele trebuie să fi săvârşit fapte grave prin care a încălcat Constituția. Faptele grave la care se referă Constituția pot să constea fie din acțiuni, fie din omisiuni. În lipsa oricărui criteriu orientativ dat de Constituție - preciza profesorul Tudor Drăganu[368] - **Parlamentul dobândeşte o putere discreționară** în a decide dacă faptele imputate Preşedintelui Republicii sunt sau nu atât de grave încât să justifice suspendarea lui din funcție"(s.n.). Numai că această "putere", dacă este exercitată abuziv, poate fi amendată de popor. Deci, cel care apreciază în ultimă instanță gravitatea faptelor este poporul, "aprecierea" autorității legiuitoare putând fi infirmată. Ni se pare, mai degrabă, că neexercitarea atribuțiilor de control ale Parlamentului asupra Preşedintelui României şi, eventual, faptul de a nu-l suspenda atunci când este cazul constituie un pericol mai mare pentru societate, pentru că poporul, oricâte fapte ar avea de imputat acestuia, fără suspendare, nu-l poate demite.

Din punct de vedere al procedurii, Constituția şi Regulamentul şedințelor comune prevăd mai multe **condiții**, orientate în direcția eficacității instituției şi apărării ei împotriva deturnării normelor juridice de la scopul adoptării lor. Astfel: a) Propunerea trebuie să vină de la cel puțin o treime din numărul parlamentarilor (fără a se **indica** vreo proporție

---

[368] Vezi Tudor Drăganu, op. cit., vol. II, p. 161.

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

obligatorie între numărul deputaților și cel al senatorilor); b) Birourile parmanente trebuie să comunice neîntârziat[369] Președintelui această propunere; c) Președintele Camerei care conduce ședința trebuie să consulte parlamentarii asupra faptului dacă este necesară constituirea unei comisii de anchetă; d) Dacă s-a decis că nu este necesară formarea unei asemenea comisii, trebuie să se trimită de îndată propunerea de suspendare la Curtea Constituțională în vederea "avizului"[370] prevăzut de art.144, lit."f" din Constituție; e) Dacă s-a instituit o comisie de anchetă, raportul ei se trimite Curții Constituționale; f) Odată primit "răspunsul" Curții, în 24 de ore Camerele se întrunesc în ședință comună; g) Președintele trebuie invitat la dezbateri, dându-i-se cuvântul ori de cîte ori îl solicită, regulă ce nu poate fi interpretată în sensul obligativității prezenței lui; h) Hotărârea de suspendare trebuie aprobată cu votul majorității parlamentarilor; i) Trebuie organizat referendum în termen de 30 de zile de la aprobare pentru demiterea Președintelui.

Dacă propunerea de suspendare este aprobată, mandatul se întrerupe până la data referendum-ului. În această perioadă se recurge la **interimat**. Președintele nefiind încă demis, își păstrează imunitatea până la data la care Curtea Constituțională confirmă rezultatele referendumului. În cazul în care poporul infirmă suspendarea, Președintele își reia exercițiul atribuțiilor. Dacă se confirmă suspendarea, Președintele este demis și se organizează alegeri în termen de trei luni de la data la care a intervenit vacanța funcției.

---

[369] Formulare "vagă", întâlnită și în Constituție și în regulamentul ședințelor comune, ce trebuie interpretată în sensul efectuării comunicării înainte de începerea dezbaterilor.

[370] Trimiterea propunerii de suspendare la Curtea Constituțională este obligatorie, după cum și exprimarea punctului de vedere a acesteia constituie o obligație. Dar, avizul Curții este "consultativ". Parlamentul nefiind obligat a acționa în conformitate cu punctul de vedere al acesteia.

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

3. **În ceea ce priveşte punerea sub acuzare a Preşedintelui României pentru înaltă trădare**[371], caracterul juridic al răspunderii nu poate şi nu este pus sub semnul întrebării de nimeni. Dar nici consecinţele sale politice nu pot fi negate sau minimalizate.

Condiţiile de formă şi de fond ale punerii sub acuzare sunt prevăzute în Constituţie şi în Regulamentul şedinţelor comune, care, pe baza Constituţiei şi în conformitate cu spiritul ei, completează regulile procedurale ale acesteia.

După cum am văzut, prevederile alineatului final al art. 84 stabilesc o excepţie de la regula neresponsabilităţii Preşedintelui, statuînd condiţiile în care Parlamentul poate ridica imunitatea acestuia şi poate hotărâ punerea sa sub acuzare pentru înaltă trădare.

Mai întâi **o precizare**: **Constituţia nu defineşte această faptă**, nu ne oferă nici un indiciu de determinare a ei, situaţie întâlnită frecvent şi în alte constituţii[372]. Un lucru este cert, fiind confirmat în literatura de specialitate: "înalta trădare" prevăzută în Constituţie, ca faptă atât de gravă încât atrage condamnarea Preşedintelui de către Curtea Supremă de Justiţie şi demiterea lui de drept la data când hotărârea rămâne definitivă, nu se confundă cu infracţiunea de trădare, întâlnită în toate codurile penale[373]. În

---

[371] Unii autori au calificat această faptă ca "**o infracţiune cu un caracter politic şi un conţinut variabil**" (V. **Gicquel**), iar alţii au afirmat că **înalta trădare se situează la graniţa dintre politică şi drept** (M. **Duverger**), subliniind astfel dublul ei caracter: juridic şi politic.

[372] Vezi, de exemplu, Constituţia Franţei (art.68, alin.1), a Italiei (art.90), a Greciei (art.49), a Bulgariei (art.103), a Finlandei (art.47) etc.

[373] "**Ce este înalta trădare?**", se întreabă Aristide **Moreau**. "Orice vină politică grea, fie un delict, fie o crimă definită de Codul penal, este susceptibilă să o constituie. Dar înalta trădare poate fi constituită, de asemenea, de fapte pe care nici o lege nu le califică drept infracţiuni penale. Altfel spus, înalta trădare a şefului statului nu trebuie să se aprecieze numai în termeni de drept penal, pentru că incriminarea are un caracter politic, a cărei sancţiune poate fi pur politică:

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

aceste condiții, se pune întrebarea cum poate aprecia Curtea Supremă ca penală o faptă care nu este prevăzută de Codul penal[374] și, mai apoi, ce condamnare (în ce limite) poate pronunța. De asemenea, dacă faptele imputabile nu sunt neapărat de natură penală și nu neapărat de natură juridică, cum pot senatorii și deputații "să le încadreze juridic", așa cum se cere în art.60 din Regulamentul ședințelor comune? În sfârșit, condamnând niște fapte care nu sunt infracțiuni potrivit legii noastre penale, Curtea nu încalcă cele două principii fundamentale ale dreptului penal, referitoare la legalitatea incriminării și la legalitatea pedepsei? Nu sunt singurele întrebări, de altfel, pe care le ridică caracterul sumar al reglementărilor constituționale din acest domeniu. Astfel, din art.84, alin.3, nu aflăm nici cui aparține inițiativa punerii sub acuzare, lacună acoperită de art.60 din Regulamentul ședințelor comune, și nici dacă trebuie sau nu suspendat Președintele după punerea sa sub acuzare, lacună mai gravă, cu consecințe importante pe planul legalității unei eventuale măsuri de acest gen luată de Parlament în lipsa unei reglementări exprese. În sfârșit, și o altă întrebare este posibilă: dacă în literatura franceză s-a vorbit de posibilitatea Înaltei Curți de Justiție de a pronunța "o sancțiune pur politică", adică revocarea, la noi Curtea Supremă ar putea proceda la fel? Răspunsul negativ ni se pare exact, pentru că "o hotărâre de condamnare", așa cum este prevăzută în art.84 alin.3, este întotdeauna de natură juridică și, mai precis, de drept penal. Este faptul pentru care viitorul Cod penal va trebui să cuprindă descrierea acestei infracțiuni - înaltă trădare - și pedeapsa ce i se poate aplica.

Procedura privind punerea sub acuzare cuprinde următoarele faze: 1) Inițiativa, care, potrivit art.60 din Regulamentul ședințelor

---

revocarea pronunțată de Înalta Curte de Justiție".(Cf. Claude Leclercq, op.cit., p.218)

[374] Să nu uităm că unul din principiile fundamentale ale dreptului penal este *nullum crimen sine lege*.

comune, aparţine unei treimi din numărul deputaţilor şi senatorilor[375]; 2) Informarea neîntârziată a Preşedintelui privind cererea de punere sub acuzare; 3) Convocarea şedinţei comune, informarea parlamentarilor privind cererea de punere sub acuzare şi constituirea unei comisii de anchetă; 4) Convocarea unei şedinţe pentru dezbaterea raportului comisiei; 5) Votarea hotărârii privind punerea sub acuzare[376], cu un cvorum de două treimi din numărul deputaţilor şi senatorilor; 6) Solicitarea procurorului general de la Parchetul de pe lângă Curtea Supremă de Justiţie de a sesiza

---

[375] Cererea lor trebuie să cuprindă descrierea faptelor care îi sunt imputate Preşedintelui României şi încadrarea lor juridică (art. 60, teza a doua, din Regulamentul şedinţelor comune).

Dacă în privinţa "descrierii faptelor" nu există nici o dificultate, în privinţa "încadrării juridice" se poate vorbi de "o imposibilitate", dacă avem în vedere faptul că actualul Cod penal nu prevede această infracţiune, "înalta trădare".

[376] În această situaţie Parlamentul acţionează în calitate de Cameră de punere sub acuzare, iar Curtea Supremă de Justiţie, ca primă şi ultimă instanţă de judecată (Vezi Tudor **Drăganu**, op.cit. (Tratat), vol. II, p. 303)

Prin această procedură s-a urmărit consacrarea unei instituţii asemănătoare cu cea cunoscută atât în dreptul englez cât şi în cel american, sub denumirea de "impeachement", în cadrul căreia prima Cameră (respectiv Camera Comunelor sau Camera Reprezentanţilor) investeşte pe cea de a doua (Camera Lorzilor, după caz, Senatul) cu competenţa de a judeca pe miniştri sau, în S.U.A., pe Preşedinte.

În literatura de specialitate de la noi s-au ridicat câteva probleme în legătură cu această procedură, printre care una referitoare la obligaţia procurorului general al Parchetului de pe lângă Curtea Supremă de Justiţie de a da curs solicitării Parlamentului privind trimiterea în judecată a Preşedintelui României, iar alta privind dreptul Curţii Supreme de Justiţie de a-l chema ca martor în faţa instanţei judecătoreşti. Alăturându-ne punctului de vedere care consideră că Parchetul general nu are de ales în ce priveşte trimiterea dosarului la Curtea Supremă de Justiţie, subliniem faptul că, după părerea noastră, nimic nu împiedică această instanţă să retrimită dosarul la parchet pentru completarea cercetării. În privinţa celei de a doua probleme, profesorul Tudor Drăganu arăta: "Întrucât dispoziţiile Constituţiei privitoare la imunitatea Preşedintelui Republicii au caracter excepţional, ele sunt de strictă interpretare şi, prin urmare, nu sunt aplicabile unor situaţii pe care Constituţia nu le-a avut în vedere, cum este obligaţia cetăţenească de a fi martor ..." (op.cit., p.304). Vezi şi I.**Vida**, Puterea executivă şi administraţia publică, Bucureşti 1994, p. 70 şi Antonie **Iorgovan**, op. cit., p. 414 - 430.

Curtea Supremă de Justiție. 7) Judecarea cauzei și pronunțarea hotărârii de condamnare[377] și 8) Demiterea președintelui care are loc de drept la data rămânerii definitive a hotărârii.

Capitolul III

Atribuțiile Președintelui României și actele emise în exercitarea lor

Secțiunea I

Cum poate fi abordată problema

Problema privind atribuțiile Președintelui României trebuie abordată prioritar în lumina principiului separației și colaborării puterilor în stat, necesitate ce rezultă din consultarea textelor constituționale care le reglementează. Într-adevăr, o analiză, chiar sumară, a acestora ne relevă faptul că **cele mai multe atribuții sunt exercitate prin colaborarea[378] Președintelui cu Parlamentul și cu Guvernul**, precum aceea care privește mobilizarea parțială sau

---

[377] În țara noastră, competența de judecată aparține în acest caz Curții Supreme de Justiție, spre deosebire de alte state unde aceasta este conferită unor instanțe speciale (precum în Franța, unde competentă este Înalta Curte de Justiție), sau Curții Constituționale (precum în Croația și Slovacia) sau Curții Constituționale "într-o compunere mixtă", judecătorilor de aici alăturându-li-se și alți membri. Astfel, de exemplu, potrivit art.135, alin.7 din Constituția Italiei, în caz de judecată a acuzării Președintelui Republicii, înafară de judecătorii obișnuiți ai Curții, intervin de asemenea șaisprezece membri trași la sorți dintr-o listă de cetățeni prezentând calitățile cerute pentru a fi aleși senatori, pe care Parlamentul o întocmește din nouă în nouă ani, în conformitate cu modalitățile cerute pentru numirea judecătorilor ordinari".

[378] Astfel de atribuții apar ca **rod** al efortului comun - a două sau trei categorii de autorități - în realizarea funcțiilor statului.

generală (art.92, alin.2 şi 3), cea referitoare la instituirea stării de asediu sau a stării de urgenţă (art.93), cea privind încheierea tratatelor internaţionale (art.91) etc. **Poate fi, apoi, o "colaborare" a Preşedintelui României doar cu Parlamentul**, aşa cum se realizează în procesul învestiturii Guvernului (art.102 şi 85 din Constituţie)[379] sau în domeniul organizării consultării poporului prin referendum (art.90). De asemenea, dizolvarea Parlamentlui (art.89), suspendarea din funcţie a membrilor Guvernului pentru care s-a cerut urmărirea penală de către Parlament (art.108, alin.2) se realizează în aceleaşi condiţii. Alteori se realizează **o colaborare doar cu Guvernul**, precum cea de numire a unor miniştri în caz de remaniere guvernamentală sau de vacanţă a postului (art.85 alin.2), cea de participare la şedinţele Guvernului (art.87), cea privind acreditarea şi rechemarea reprezentanţilor diplomatici sau schimbarea rangului misiunilor diplomatice (art.91, alin.2), cea privind iniţiativa revizuirii Constituţiei (art.146, alin.1) sau cele privind conferirea decoraţiilor, acordarea unor grade militare sau a graţierii individuale (art. 94, lit. "a", "b" şi "d"). În sfârşit, alteori se realizează **o colaborare cu alte organe** decât Parlamentul şi Guvernul, precum Curtea de Conturi (potrivit art.94, lit.c şi 99, alin.1 din Constituţie şi al art.105, alin.1 din Legea nr.94/1992).

Raţiunea colaborării dintre Preşedintele României, Parlament şi Guvern în realizarea unor atribuţii prezidenţiale şi, indirect, a unor funcţii ale statului, trebuie căutată, în primul rând, în **importanţa domeniului de relaţii sociale în care acestea intervin**, relaţii vitale, de coordonarea cărora depind într-un fel sau altul toate celelalte. În al doilea rând, colaborarea poate apare ca **o exigenţă a unor principii de natură politică, dar şi de natură etică.** Astfel, de exemplu, "recompensa" ce ia forma primirii unor decoraţii, titluri de onoare,

---

[379] Vezi infra, Secţiunea I, Capitolul II din Titlul IV.

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

avansări în grad etc. nu poate fi considerată ca "un fapt subiectiv", unul care depinde exclusiv de Preşedinte, ci ca rod al aprecierii unor (şi a unor) organe ce au în competenţa lor controlul sau coordonarea activităţii celor "premiaţi", "recompensaţi". În sfârşit, colaborarea trebuie anvizajată şi în lumina scopului pentru care ea a fost prevăzută de Constituţie, şi el strâns legat de importanţa sarcinilor ce incumbă statului în diverse domenii ale socialului. Dacă este vorba de decizii ce trebuiesc luate în exercitarea unor sarcini vitale, în jurul cărora gravitează toate celelalte, sau de realizarea cărora depinde soarta celorlalte, **răspunderea** nu trebuie să incumbe unui singur organ de stat. Or, în cazul în care o decizie este rodul colaborării mai multor autorităţi, fiecare din ele îşi asumă răspunderea proporţional cu **aportul** său. Dar, atenţie! În acest caz colaborarea şi "aportul" trebuiesc cât mai precis reglementate, pentru a se putea determina **cine** are o anume competenţă, cui incumbă sarcina X şi cine răspunde pentru decizia luată. Competenţele trebuiesc clar delimitate, pentru ca răspunderea să nu ia locul unei mingi de fotbal, ce e pasată de la o autoritate etatică la alta. Ar trebui astfel, pentru orice tip (gen) de activitate[380], să ştim pe ce masă putem plasa plăcuţa pe care scrie "**the buck stops here**"[381], pe cea a Preşedintelui, pe cea a Parlamentului sau pe cea a Guvernului?

Dacă atribuţiile Preşedintelui României trebuie abordate primordial în lumina colaborării autorităţilor publice în realizarea

---

[380] Ne referim la situaţia în care Constituţia prevede colaborarea Preşedintelui României cu Parlamentul şi Guvernul.

[381] "The buck stops here" - dolarul se opreşte aici.

Să ne amintim că preşedintele SUA Harry Truman îşi pusese pe birou o plăcuţă cu o astfel de inscripţie, făcând în felul acesta o aluzie subtilă la binecunoscuta expresie americană "to pass the buck" - a da dolarul (răspunderea) mai departe (Vezi Emil **Lungeanu**, Dreptul la incoruptibilitate, în "Revista Română de Drepturile Omului", nr.4/1994, p.27).

celor mai importante sarcini ale statului, subsidiar ele trebuie anvizajate ca expresie a poziției acestei instituții înlăuntrul sistemului organelor de stat din țara noastră. Este vorba de o dublă poziție (sau o dublă calitate). Astfel, sarcini precum cele atribuite prin art. 80, alin. 2 - "Preşedintele veghează la respectarea Constituției", Preşedintele veghează la buna funcționare a autorităților publice şi exercită funcția de mediere între puterile statului[382] etc. - incumbă Preşedintelui, **în calitatea sa de "reprezentant al statului"** (sistem organizațional politic ce realizează conducerea societății), de autoritate ce **se detaşează,** într-un anume fel, **de toate celelalte**, apărând ca mediator al lor. Alte sarcini, însă, revin Preşedintelui României în calitate de **organ care, alături de Guvern, formează autoritatea executivă,** o autoritate **integrată** sistemului statal, sistem în care autoritățile se pot controla reciproc, funcționând pe baza principiului separației şi colaborării puterilor în stat. Astfel de sarcini sunt, de exemplu, cele privind convocarea Camerelor în sesiuni extraordinare (art.63, alin.2), promulgarea legilor (art.77, alin.1), cele prevăzute de art.106, alin.2 privind desemnarea unui membru al Guvernului ca prim-ministru interimar etc.

---

[382] Referindu-se la noțiunea de **"putere de arbitraj"**, utilizată de doctrina franceză, G. Burdeau spunea că aceasta a dat naştere la puternice dezbateri. Preşedinții au uzat succesiv de competența lor şi acest fapt ne arată "că ei nu sunt arbitri, ci stăpâni. Fără îndoială, Preşedintele se poate situa «au dessus de la melée», este chiar condiția necesară pentru ca el să-şi poată exercita funcția de instrument al puterii de stat, dar este evident că ieşirea din lupta politică depinde de atitudinea sa. De altfel, guvernații înțeleg greu această abținere: ei îl împing să se angajeze. În ciuda faptului că nu există domeniu care să-i fie rezervat, nu există chestiune sau materie care să-i fie interzise." (op. cit., p. 511).

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Secţiunea II

Posibile clasificări

Atribuţiile preşedintelui de stat au fost clasificate după multiple criterii, făcându-se o deosebire între republicile parlamentare, cele prezidenţiale, cele prezidenţialiste[383] etc.

Dacă ne referim la cele comune republicilor semi-prezidenţiale şi celor semi-parlamentare[384], trebuie amintită mai întâi distincţia care s-a făcut între: 1) atribuţii exercitate de Preşedinte în calitate de titular al "puterii de arbitraj" şi 2) atribuţii exercitate de acesta în calitate de organ al executivului (un executiv bicefal, unde primul-ministru este "un actor politic" important")[385]. O altă clasificare, parţial "detaşabilă" de cea amintită, este următoarea: 1) atribuţii ce presupun sau se realizează prin acte supuse contrasemnării şi 2) atribuţii ce se realizează prin acte ce nu trebuiesc supuse contrasemnării, pornindu-se de la ideea că marea majoritate a atribuţiilor se finalizează sau se obiectivează în acte juridice[386]. Altă clasificare, care se realizează după un criteriu

---

[383] Între republiciie **prezidenţiale** şi cele **prezidenţialiste**. Olivier Duhamel face o deosebire netă. Astfel, plecând de la definirea **"regimului politic"** ca ansamblu de reglementări constituţionale referitoare la atribuirea şi revocarea puterilor şi a **"sistemului politic"** ca exercitare a puterii aşa cum rezultă din practica instituţională dominantă, arată că există "trei mari tipuri de regimuri" - parlamentar, semiprezidenţial şi prezidenţial - şi, respectiv, trei mari tipuri de sisteme: 1) guvernamentalist, unde o majoritate stabilă guvernează sub egida şefului său, primul-ministru, 2) prezidenţialist, unde guvernarea stabilă se efectuează sub egida preşedintelui ales de popor şi 3) parlamentarist, unde guvernul instabil rezultă dintr-o condiţie care nu este desemnată de electori şi nu este dotată cu un lider incontestat. (Vezi Olivier **Duhamel**, Les démocraties, Edition du Seuil, 1993, p. 275 - 276.)

[384] Distincţia dintre regimul semiprezidenţial şi regimul semi-parlamentar s-ar putea face după cum "balanţa puterii" înclină mai mult în favoarea preşedintelui republicii sau, din contră, în favoarea parlamentului.

[385] Vezi, de exemplu, G. **Burdeau**, op. cit., p. 511.

[386] Vezi, de exemplu, C. **Leclercq**, op. cit., p. 635.

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

asemănător celor precedente, este în: 1) Atribuţii în exercitarea unor puteri proprii şi 2) Atribuţii în exercitarea unor puteri partajate[387]. Un punct de vedere apropiat întâlnim şi la cei ce fac clasificarea în: 1) Atribuţii în exercitarea unor puteri proprii şi 2) Atribuţii exercitate cu contrasemnătură. Pe primele le deosebesc după cum se exercită în raporturile preşedinte-parlament (dreptul de mesaj şi dreptul de dizolvare), preşedinte-guvern (prezidarea guvernului şi puterea de numire), preşedinte-naţiune (mesaje şi referendum) şi, în sfârşit, preşedinte şi justiţie, avându-se în vedere raporturile cu Consiliul Constituţional şi cu Consiliul Suprem al Magistraturii)[388]. Apoi, atribuţiile din a doua categorie sunt şi ele clasificate după aceleaşi criterii.

În sfârşit, o ultimă clasificare mai amintim, şi anume cea care stabileşte drept criteriu **obiectul** atribuţiilor, identificând (stabilind) următoarele categorii: 1) atribuţii politice, 2) atribuţii executive, 3) atribuţii sau competenţe diplomatice sau militare, 4) competenţe în materie constituţională şi 5) competenţe în materie juridică[389].

În ceea ce priveşte atribuţiile Preşedintelui ROMÂNIEI, am putea face mai întâi o distincţie între: 1) Atribuţiile reglementate de Constituţie şi 2) Atribuţii prevăzute de legi elaborate pe baza ei[390]. Referitor la primele, se impune observaţia că cele mai multe îşi află

---

[387] Vezi, de exemplu, P. **Pactet**, op. cit., p. 384 şi B. **Chantebout**, op. cit., p. 533 s.n. De amintit că se fac şi alte clasificări. De exemplu, P. Pactet face o distincţie - valabilă numai pentru sistemul constituţional francez - între: 1) atribuţii tradiţionale şi 2) atribuţii noi.

[388] Vezi Charles **Debbasch**, Jacques **Bourdon**, Jean-Marie **Pontier**, Jean-Claude **Ricci**, op. cit., p. 689-717.

[389] Vezi P. **Pactet**, op. cit., p. 386 ş.u.

[390] Astfel, de exemplu, o serie de norme care stabilesc atribuţii ale Preşedintelui României întâlnim în Legea nr.92/1992 (M.O. nr.197 din 13 august 1992), în Legea nr. 37/1990 (M.O. nr.137/1990) şi în Legea privind organizarea şi funcţionarea Preşedinţiei României (publicată în M.O. nr.175 din 11 .VII. 1994).

locul firesc în Capitolul II al Titlului III care reglementează instituția prezidențială, pe când altele sunt întâlnite, după caz, în capitolul referitor la Guvern (Cap. III), în cel referitor la autoritatea judecătorească (Cap. VI) - ambele din Titlul III ("Autoritățile Publice") sau în alte titluri, precum cel ce reglementează Curtea Constituțională (Titlul V) sau cel ce stabilește dispoziții tranzitorii (Titlul VII).

În al doilea rând, am putea deosebi atribuțiile prevăzute de legi, de cele ce s-au creat pe calea practicii politice.

Un al treilea criteriu, mult mai important decât primele două, **ar fi acela care ne permite să detașăm atribuțiile realizate de Președintele României în colaborare cu alte autorități** (atribuții în exercitarea unor puteri partajate), **de cele pe care le realizează singur** (atribuții în exercitarea unor puteri proprii), **precizând** că uneori legea prevede și "alte colaborări", precum cele cu **partidele politice reprezentate în Parlament.**

În sfârșit, am sugera și o **altă distincție**, și anume **între atribuțiile pe care Președintele României le exercită în realizarea funcției de reprezentare și a celei de mediere** (funcții pe care le înfăptuiește în calitate de reprezentant al statului) **și cele ce-i aparțin în calitate de organ al puterii executive.**

Secțiunea III

Atribuții pe care Președintele României le exercită în colaborare cu alte autorități (atribuții în exercitarea unor puteri partajate)

Pentru realizarea unor funcții ale statului - precum cele de asigurare a ordinii interne și de organizare a relațiilor cu alte state - Constituția a prevăzut atribuții pe seama mai multor categorii de organe, implicând astfel autorități de natură diferită - legislativul și executivul îndeosebi - în procesul înfăptuirii lor. Implicarea nu este însă egală.

Uneori apare ca primă vioară autoritatea legiuitoare, alteori cea executivă, iar înlăuntrul acesteia, după caz, Preşedintele României sau Guvernul.

Referindu-ne la Preşedintele României, trebuie să detaşăm mai întâi atribuţiile pe care le exercită prin colaborare, de cele pe care le exercită singur. În cadrul primei categorii, vom face în continuare o distincţie după organele cu care se realizează colaborarea, după cum urmează: 1) Atribuţii ce se exercită în colaborare cu Parlamentul şi Guvernul; 2) Atribuţii ce se exercită în colaborare cu Parlamentul; 3) Atribuţii ce se exercită în colaborare cu Guvernul şi 4) Atribuţii ce se exercită în colaborare cu alte autorităţi sau şi cu alte structuri politice.

§I. Atribuţii ce se exercită în colaborare cu Parlamentul şi Guvernul

Potrivit art.91 din Constituţie, "Preşedintele României încheie tratate internaţionale în numele României, **negociate de Guvern, şi le supune spre ratificare Parlamentului** în termen de 60 de zile." (s. n.). Făcând abstracţie de lacunele acestui text - care ne-ar lăsa să înţelegem, pe de o parte, că toate tratatele semnate de Preşedinte trebuie supuse ratificării şi, pe de altă parte, că tratatele semnate la nivelul Guvernului nu sunt susceptibile de ratificare[391] - reţinem deocamdată ceea ce ne interesează în acest context, şi anume faptul că încheierea tratatelor şi pactelor internaţionale se realizează prin colaborarea celor trei autorităţi - Preşedintele României, Parlamentul şi Guvernul. În legătură cu această colaborare, însă, trebuie să amintim şi trimiterea pe care art. 99, alin. 2 o face la art.91, prevăzând că decretele emise de Preşedintele României în

[391] Vezi supra, p. 175.

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

exercitarea atribuţiilor sale reglementate de acest articol (91) se contrasemnează de primul-ministru. Corelarea celor două texte creează, după cum vom vedea, unele dificultăţi de interpretare deoarece "încheierea" tratatelor se face prin decret, iar ratificarea se realizează de Parlament, prin lege, decretul nemaigăsindu-şi raţiunea în acest domeniu. O interpretare posibilă ar fi aceea a contrasemnării tratatului (încheiat de Preşedinte) de către primul-ministru, ca o consecinţă firească a faptului negocierii lui de către Guvern[392].

În lumina art.91, alin.1, **valabilitatea tratatelor încheiate de Preşedinte este supusă următoarelor trei condiţii**[393]: a) Tratatele trebuie negociate în prealabil de Guvern, pe tot parcursul negocierilor Preşedintele urmând a fi informat despre stadiul în care acestea se găsesc, pentru a pregăti în timp util un proiect de tratat care să corespundă necesităţilor statului şi să fie în conformitate cu interesele lui; b) Tratatele, odată semnate, trebuie supuse ratificării, dacă potrivit Legii nr. 4/1991 fac parte din categoria celor ce în mod obligatoriu trebuie ratificate[394] şi c) supunerea spre ratificare trebuie făcută în termen de 60 de zile de la semnare[395].

---

[392] Vezi I. **Deleanu**, op. cit., p. 220.

[393] Condiţiile de valabilitate ale tratatelor sunt deosebite de la un stat la altul, ratificarea aparţinând unor organe diferite. Astfel, de exemplu, în Elveţia, Adunarea Federală aprobă tratatele, iar Consiliul Federal le ratifică. În acest sens, profesorul J. F. Aubert preciza: "Când Adunarea Federală aprobă un tratat, ea nu obligă Consiliul Federal să-l ratifice, ci doar îl autorizează. Aprobarea nu este un mandat, ci o abilitare, care nu ridică Guvernului dreptul de a renunţa la tratat..." (op. cit., p. 480-481).

[394] Art. nr.4 din Legea nr.4/1991 privind încheierea şi ratificarea tratatelor indică expres **care anume tratate** (sau acte internaţionale similare - pacte, acorduri etc.) trebuie supuse ratificării. Vezi supra, p. 175 ş.u.

[395] **Unii autori consideră că "acest termen este de recomandare**, deoarece este de neconceput ca un tratat internaţional să devină caduc după expirarea acestuia, numai pentru faptul că n-ar mai putea fi ratificat în cele 60 de zile" (Vezi F. **Vasilescu**, în "Constituţia României - comentată şi adnotată", p.

Alte atribuţii ale Preşedintelui care se realizează prin colaborarea sa cu Parlamentul şi Guvernul sunt cele pentru care în Constituţie se prevede aprobarea - anterioară ori ulterioară - a Parlamentului, "încuviinţarea" sau "încunoştiinţarea" acestuia cu privire la măsurile luate, precum şi obligaţia contrasemnării actelor emise în exercitarea acestor atribuţii, de către primul-ministru.

Astfel, potrivit **art.92, alin.2**, "**Preşedintele României poate declara**, cu aprobarea prealabilă a Parlamentului, **mobilizarea parţială sau generală a forţelor armate**". (s. n.). **Aprobarea**, care nu schimbă natura juridică a actului şi nici regimul său juridic, **apare aici ca o condiţie de valabilitate a actului juridic**, importanţa măsurii şi gravitatea consecinţelor ei impunând asumarea răspunderii luării unei decizii în acest domeniu, nu numai de către Preşedinte, ci şi de către Parlament. Mai mult, prin contrasemnarea actului juridic, răspunderea este împărţită şi cu Guvernul. În cazuri excepţionale, Preşedintele României poate lua, totuşi, singur hotărârea mobilizării - cu condiţia, însă, a contrasemnării actului de către primul-ministru. Hotărârea trebuie supusă aprobării Parlamentului, în cel mult 5 zile de la adoptare.

Potrivit Constituţiei (art.62, alin.2 lit."c") şi Regulamentul şedinţelor comune ale Camerei Deputaţilor şi Senatului, declararea mobilizării generale sau parţiale o poate face şi Parlamentul, fapt pentru care exercitarea acestei atribuţii de către Preşedintele României ar putea interveni numai atunci când măsura trebuie urgent luată. Dăm o astfel de interpretare textelor indicate, deoarece art.1, alin.3 din Regulamentul amintit vorbeşte de "**declararea** mobilizării" şi nu de **aprobarea** ei, ca

---

206). **Alţi autori, afirmând că este normal ca termenul în cauză să fie respectat, lasă, totuşi, să se înţeleagă că uneori nu este posibil acest lucru** din motive neimputabile vreunui organ. Astfel, de exemplu, Tratatul de prietenie şi cooperare dintre România şi Uniunea Sovietică, semnat la 5 aprilie 1991, la Moscova, nu a mai fost supus ratificării Parlamentului deoarece devenise caduc, în principal pentru faptul că Uniunea Sovietică nu mai constituia subiect de drept internaţional. (vezi Dan **Ciobanu** şi Victor **Duculescu**, op. cit., p. 157-158).

măsură ce intră în competența Preşedintelui şi pe care acesta o poate lua numai în condițiile strict prevăzute de Constituție (art.92, alin.2).

Tot cu aprobarea Parlamentului, Preşedintele României poate institui, potrivit legii, starea de asediu sau starea de urgență[396], în întreaga țară şi în unele localități. În acest caz, actul

---

[396] **Starea de asediu** intervine în caz de pericol iminent rezultând dintr-un război sau dintr-o insurecție armată. Prin instituirea acesteia se restrânge exercitarea libertăților publice iar autorităților civile li se substituie autorități militare. În multe state se instituie de către Consiliul de Miniştri, în şedința de guvern unde participă şeful statului. (Ex. Franța, potrivit actualei Constituții).

Starea de urgență intervine în caz de pericol iminent ce rezultă din atentate grave la ordinea publică sau care au caracter de calamitate publică. Măsurile ce se instituie sunt încredințate autorităților civile şi nu celor militare, ca în situația stării de asediu. Se permite, printre altele, consemnarea la domiciliu, interdicția circulației după anumite ore, interdicția adunărilor publice etc. (Vezi Pierre **Avril**, Jean **Gicquel**, Léxique. Droit constitutionnel. PUF, Paris, 1986, p. 52.)

Atât în perioada stării de asediu cât şi în perioada stării de urgență, **guvernul dispune de o gamă de mijloace destinate,** pe de o parte, **la menținerea continuității serviciilor publice şi**, pe de altă parte, **la prevenirea atingerilor ordinii publice**. Aşa cum spunea A. **Mestre**, **urgența provoacă un fel de răsturnare a valorilor juridice**; ceea ce în timp normal ar fi fost ilegal, şi cu acest titlu anulat, de exemplu de un judecător administrativ, se va găsi, din contră, justificat şi validat". (Vezi André **Hauriou** şi Jean **Gicquel**. Droit constitutionnel et institutions politiques, septième édition, 1980, p. 1021.)

În ceea ce priveşte reglementarea constituțională din țara noastră, trebuie să reținem faptul că, normele cuprinse în art. 93 nu au fost detaliate printr-o lege organică nici până în ianuarie 1999 când, în urma "noii mineriade" s-a pus problema declanşării stării de urgență. În această situație, două lucruri ar fi posibile: 1) Adoptarea unui decret prin care Preşedintele României să declare starea de urgență şi să instituie în acelaşi timp şi regulile necesare privind, mai ales, restrângerea exercitării unor drepturi sau 2) adoptarea unei ordonanțe de urgență care să instituie reguli în acest domeniu şi, imediat, a unui decret privind starea de urgență, care să se încadreze în regulile constituționale şi în cele prevăzute în ordonanță. Dar, atât primul cât şi al doilea "procedeu" nu se înscriu în litera Constituției, ci cel mult în spiritul ei, pentru că, în primul caz se adoptă un act în lipsa unei reglementări pe care Parlamentul ar fi trebuit să o realizeze sub forma

trebuie, conform art. 99, alin. 2, contrasemnat de primul-ministru[397], iar "încuviinţarea" măsurii adoptate trebuie solicitată în cel mult 5 zile de la luarea acesteia **(art. 93, alin. 1).** Dacă Parlamentul nu se află în sesiune, el se convoacă de drept în cel mult 48 de ore de la instituirea stării de asediu sau stării de urgenţă, şi funcţionează pe toată durata acestora (art. 93, alin. 2), chiar dacă depăşeşte durata mandatului.

Dacă uneori Constituţia condiţionează luarea unor măsuri sau adoptarea unor acte de obţinerea aprobării Parlamentului, alteori stabileşte obligaţia **încunoştiinţării** acestuia. Astfel, potrivit **art. 92, alin.3**, în caz de agresiune armată îndreptată împotriva ţării, Preşedintele României **ia măsuri pentru respingerea agresiunii** şi le aduce neîntârziat la cunoştinţa Parlamentului, printr-un mesaj. Dacă Parlamentul nu se află în sesiune, el se convoacă de drept în 24 de ore de la declanşarea agresiunii. Această prerogativă a Preşedintelui trebuie,

---

unei legi organice, iar în cel de al doilea guvernul ar adopta o ordonanţă în domenii rezervate legilor organice.

[397] Cât priveşte **semnificaţia contrasemnării**, opiniile sunt variate. Cele exprimate în Franţa (G. **Burdeau**, P. **Pactet**, M. **Prélot**, J. **Boulouis**, J. **Gicquel** etc.) sunt determinate esenţialmente de raporturile diferite care au existat între Preşedinte şi primul-ministru în timpul celei de a V-a Republici. Distincţia este făcută îndeosebi între perioada 1958-1986 şi cea ulterioară anului 1986. În acest sens, C. Leclercq, referindu-se la perioada ce a urmat alegerilor din 16 martie 1986 (care au dus la crearea unei majorităţi în Parlament opuse aceleia ce reieşea din alegerile prezidenţiale), precizează că "de acum Guvernul va determina şi conduce politica naţiunii sub conducerea efectivă a primului-ministru". (op. cit., p. 611).

Deci, în considerarea acestor raporturi - preşedinte-prim-ministru - s-a spus că faptul contrasemnării ar fi un mijloc tehnic prin care Preşedintele se asociază la activitatea Guvernului, că semnifică "transferul" unora din atribuţiile Preşedintelui către Guvern, că înseamnă "partajarea" exerciţiului unor atribuţii etc.

La noi, după cum reiese din cele relatate anterior, contrasemnarea unor acte semnifică "asocierea" unor organe la luarea unor decizii de mare importanţă pentru naţiune, colaborarea puterilor la realizarea funcţiilor statului.

Contrasemnarea este o condiţie de fond, fără de care actul nu este valid.

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

însă, interpretată în lumina art. 62, alin. 2, lit. "d" care stabileşte regula potrivit căreia Parlamentul (în şedinţă comună), este acela care declară starea de război.

Colaborarea celor trei autorităţi - Preşedinte, Parlament, Guvern - se poate realiza şi pe un alt teren, şi anume **în domeniul numirii în funcţii publice**. În temeiul art.94, lit."c", "Preşedintele României numeşte în funcţii publice în condiţiile prevăzute de lege", după caz: miniştri, judecători la Curtea Constituţională etc.. Uneori, în virtutea regulilor procedurale, pe acest teren se întîlnesc din nou **voinţele** celor "trei". Astfel, de exemplu, dacă - **potrivit art.105 şi 106, alin.2** din Constituţie - primul-ministru îşi prezintă demisia, fiind şeful echipei guvernamentale, va determina demisia întregului Guvern (art.109, alin.2). În acest caz, Preşedintele procedează la numirea unui prim-ministru interimar, "până la formarea noului Guvern". Devin astfel aplicabile, conform art.109, alin.3, prevederile art.102. Or, acesta "ne trimite" din nou la Parlament, fără al cărui vot de încredere nu poate fi numit Guvernul[398] de către Preşedinte.

---

[398] Vezi şi art. 85 din Constituţie.

Dacă primul-ministru nu mai este în situaţia de a-şi exercita mandatul încredinţat pe baza votului de încredere acordat de Parlament, Guvernul este demis potrivit art.109, alin. 2.

Având în vedere poziţia constituţională a primului-minstru, în cazul în care acesta se află în una din situaţiile care, potrivit art.105, au ca efect încetarea funcţiei de membru al Guvernului, sau dacă este în imposibilitate de a-şi exercita atribuţiile, Preşedintele României va desemna un prim-ministru interimar. Astfel, dacă motivul ce a determinat numirea primului-ministru interimar este faptul că funcţia primului-ministru titular a încetat, potrivit art. 109, alin. 2, Guvernul se consideră demis. Dacă Guvernul e demis, se procedează potrivit art. 102.

Interimatul nu poate dura mai mult de 45 de zile (art.109, alin.2). În situaţia în care primul-ministru se află în imposibilitate de a-şi exercita atribuţiile mai mult de 45 de zile, devin de asemenea aplicabile prevederile art.102, care se

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

§II. Atribuţii ce se exercită în colaborare cu Parlamentul

În cazul demisiei primului-ministru, puteam vorbi, într-un anume sens, şi de rolul lui - evident redus, dar care trebuie luat "în calcul" - în exercitarea atribuţiilor privind formarea unui nou Guvern. Dar, de regulă, **colaborarea la realizarea funcţiei de investitură a Guvernului are loc numai între Preşedintele României şi Parlament**[399], rolul esenţial revenind acestuia din urmă.

Astfel, **potrivit art.102 din Constituţie, coroborat cu art.85**, procedura de învestitură se derulează în patru etape: 1) Desemnarea candidatului pentru funcţia de prim-ministru; 2) Solicitarea votului de încredere de către candidatul pentru funcţia de prim-ministru; 3) acordarea votului de încredere de către Parlament şi 4) numirea Guvernului de către Preşedintele României.

1. **În prima etapă,** Preşedintele României se consultă cu partidul care are majoritatea absolută în Parlament şi, dacă o astfel de majoritate nu există, cu partidele reprezentate în Parlament, în vederea

---

referă la procedura de învestitură. (Vezi D. **Ciobanu**, V. **Duculescu**, op. cit., p. 177 şi F. **Vasilescu**, Constituţia României - comentată şi adnotată, p. 234-235).

[399] Abstracţie făcând, în acest context, de rolul partidelor reprezentate în Parlament, ce sunt consultate de Preşedinte.

Cu privire la raportul dintre cele trei autorităţi în acest domeniu, M. Constantinescu şi A. Iorgovan arătau: "în cadrul raportului constituţional complex ce defineşte relaţia dintre Guvern, Parlament şi, respectiv, Preşedintele României, esenţială este relaţia cu Parlamentul." (Vezi Constituţia României - comentată şi adnotată, p. 230).

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

desemnării unui candidat la funcția de prim-ministru[400]. Desemnarea de către Preşedintele României a candidatului respectiv are semnificația acordării unui mandat pentru întocmirea listei viitorului Guvern.

2. În acest scop, se organizează consultări politice între candidatul la funcția de prim-ministru şi partidul sau coaliția de partide care au susținut desemnarea sa de către Preşedinte. Lista Guvernului şi programul său de guvernare se elaborează în cadrul acestor consultări. Candidatul la funcția de prim-ministru va cere - potrivit art.102, alin.2 -, în termen de 10 zile de la desemnare, votul de încredere al Parlamentului asupra programului şi a întregii liste a Guvernului.

3. Votul de încredere se acordă de către cele două Camere, în şedință comună, în urma dezbaterii programului de guvernare şi a listei Guvernului. Cvorumul cerut de Constituție în acest caz este jumătate plus unul din numărul total al membrilor Camerei Deputaților şi Senatului[401].

4. Potrivit art.85, alin.1, Preşedintele României numeşte Guvernul pe baza votului de încredere acordat de Parlament.

În lumina celor arătate, **procedura de învestire are semnificația formării Guvernului ca expresie a voinței ambelor autorități** "implicate" în acest proces, **chiar dacă Preşedintele**

---

[400] Aşa cum arăta profesorul Antonie **Iorgovan**, Comisia de redactare a proiectului de constituție - influențată şi de soluția spaniolă - a schimbat optica față de Tezele publicate în decembrie 1990, reținându-i Preşedintelui Republicii numai dreptul de a desemna un **candidat** pentru funcția de prim-ministru -, "operațiune" pe care acesta o realizează în urma consultării partidului care are majoritatea absolută în Parlament ori, dacă nu există o asemenea majoritate, a partidelor reprezentate în Parlament. În aceste condiții, partidelor politice li se recunoaşte calitatea de "subiecte în raporturile de drept public, mai exact în raporturile de drept constituțional ..." (op.cit., p. 470-471).

[401] În cazul neacordării votului de încredere, procedura de învestire reîncepe.

României nu poate refuza numirea acelui Guvern care a primit votul de încredere al Parlamentului. Ea are drept consecință "stabilirea unui raport de drept constituțional complex între Guvern, pe de o parte, şi Parlament sau Preşedintele României, pe de altă parte"[402]. În virtutea celui dintâi, Guvernul apare ca beneficiar al unui mandat de încredere care-i fundamentează juridic poziția sa față de Parlament, legitimând dreptul de inițiativă legislativă, dreptul de a participa la şedințele în plen, la unele şedințe ale comisiilor parlamentare etc., iar în virtutea celui de al doilea, Guvernul conlucrează cu Preşedintele în îndeplinirea unor atribuții specifice executivului.

Totuşi, **în sistemul constituțional român, în cadrul acestui complex raport dintre Preşedinte, Parlament şi Guvern, esențială pentru Guvern este relația cu Parlamentul**, ceea ce imprimă, pe planul regimului politic, o înclinare mai puternică a balanței în favoarea regimului parlamentar[403].

În categoria atribuțiilor Preşedintelui României care se realizează prin colaborarea cu Parlamentul este şi cea privind dizolvarea acestuia, reglementată de **art.89** din Constituția României. Textul prevede o situație de excepție: Preşedintele poate să dizolve Parlamentul numai dacă acesta nu a acordat votul de încredere pentru formarea Guvernului, în termen de 60 de zile de la prima solicitare şi după respingerea a cel puțin două solicitări de învestitură. Măsura aceasta - dizolvarea - este subordonată unor **condiții**, prevăzute expres,

---

[402] Vezi M. **Constantinescu** şi A. **Iorgovan**, în Constituția României - comentată şi adnotată, p. 229-230.

[403] Cu privire le regimul politic al României, vezi: Florin **Vasilescu**, Considérations sur le régim politique actuel de la Roumanie, în "Revue française de Droit constitutionnel", nr.23/1995, Tudor **Drăganu**, op.cit.(Tratat), vol.II, p.234-5 şi 283, Antonie **Iorgovan**, op.cit. (Tratat), 1996, vol. II, p. 384 şi 475.

Vezi supra, Titlul IV, Capitolul I.

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

şi anume: a) Consultarea, în prealabil, a preşedinţilor celor două Camere şi a liderilor grupurilor parlamentare; b) Eşec repetat (au fost respinse două solicitări de învestitură); c) Termenul de 60 zile de la prima solicitare; d) Se poate recurge la dizolvare numai o singură dată pe an şi e) Nu se poate recurge la dizolvare în ultimele şase luni ale mandatului prezidenţial şi nici în timpul stării de asediu sau a stării de urgenţă. Observăm astfel că instituţia dizolvării Parlamentului este astfel reglementată încât nu se lasă nicidecum loc abuzului executivului faţă de legislativ.

Tot în lumina raporturilor dintre Preşedintele României şi Parlament trebuie privită şi o altă atribuţie a celui dintâi, şi anume cea privind iniţierea unui referendum. În această privinţă, **art. 90** din Constituţie prevede că Preşedintele României, **după consultarea Parlamentului**, poate cere poporului să-şi exprime, prin referendum, voinţa cu privire la probleme de interes naţional. Dacă coroborăm acest text cu cel din art.2, alin.1, care statuează că "suveranitatea aparţine poporului şi se exercită prin organe reprezentative şi prin referendum", putem ajunge la concluzia că Preşedintele României, în orice împrejurare şi cu privire la orice probleme "de interes naţional", poate organiza un referendum, fie cu privire la probleme ce urmează a fi reglementate juridiceşte (a îmbrăca forma unui act normativ), fie cu privire la "aplicarea" unor legi existente, la luarea unor măsuri pe baza legii. Dacă s-a recurs la "votul popular", însuşi Parlamentul trebuie să respecte voinţa astfel exprimată. În lumina prevederilor art.2, alin.1 ne apare, astfel, neconvingătoare opinia acelora ce susţin că "referendumul ar trebui să se refere **la alte probleme decât cele care sunt în mod expres date în competenţa puterii legislative** pentru că altfel s-ar ajunge la ştirbirea prerogativelor Parlamentului"[404]. Dar, dacă ne temem de "ştirbirea prerogativelor Parlamentului", în favoarea poporului, oare

[404] Vezi D. **Ciobanu**, V. **Duculescu**, op. cit., p.156.

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

cum de nu ne temem de acest lucru în situaţia reglementărilor pe calea ordonanţelor de urgenţă, când ştirbirea de care vorbeam este în favoarea executivului? În cazul unor abuzuri ale Parlamentului - cum a fost situaţia în care a adoptat o lege prin care parlamentarii erau scutiţi de plata impozitului aferent indemnizaţiilor şi diurnelor lor - nu ar trebui să intervină Preşedintele României? Dacă acesta "veghează la respectarea Constituţiei" - potrivit art.80, alin.2 - nu trebuie să asigure şi egalitatea tuturor în faţa legii, deci şi egalitatea de tratament în privinţa stabilirii impozitelor? Şi dacă nu poate impune respectarea Constituţiei nici pe calea trimiterii legii la Curtea Constituţională, nici pe calea trimiterii legii pentru reexaminare Parlamentului, nu este oare îndrituit sau chiar **obligat** să recurgă şi la calea referendumului pentru a rezolva o problemă de interes naţional? Sunt doar câteva din întrebările care se ridică în legătură cu interpretarea art.90 din Constituţia României, la care, sigur, va trebui să răspundă mult aşteptata lege organică privind referendumul. Până atunci, doctrina şi-a spus deja cuvântul, unii autori, precum am văzut, declarându-se categoric împotriva unui referendum legislativ, iar alţii, admiţând ideea organizării unui referendum de către Preşedintele României, după ce procedura parlamentară de adoptare a legilor a fost epuizată, pentru a supune scrutinului popular confirmarea sau infirmarea unei legi adoptate de Parlament"[405].

După cum reiese din art.90, Preşedintele se consultă cu Parlamentul[406], chiar dacă opinia acestuia nu-l poate obliga la o anume

---

[405] Vezi Tudor **Drăganu**, Tratat, vol. II, p. 267.

[406] Consultarea este categoric obligatorie, dar "propunerea", opinia exprimată de Parlament nu obligă pe Preşedinte.

În literatura de specialitate din Franţa se dau unele exemple de situaţii în care organele consultate au spus "nu", dar Preşedintele nu a ţinut cont de acest lucru. Astfel, se aminteşte, de exemplu, faptul că "decretul privind dizolvarea Parlamentului din 22 mai 1981 a fost semnat de preşedintele Mitterand în ciuda

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

acțiune (sau abstențiune), și, de asemenea, se consultă "cu poporul, care poate, prin exprimarea voinței sale, să se manifeste în direcția dorită de Preşedinte, dar şi într-o direcție contrară. Odată exprimată voința populară, proclamarea rezultatului referendumului național are loc în ședință comună a Camerelor, conform art.1 pct.23 din Regulamentul ședințelor comune ale Camerei Deputaților și Senatului, după ce Curtea Constituțională a confirmat rezultatele acestuia, aşa cum cere art.144, lit.g din Constituție.

În sfârşit, tot în lumina interrelațiilor Preşedinte-Parlament, trebuie privită şi atribuția Preşedintelui României de **a suspenda din funcție pe membrii Guvernului**. Sigur, în acest caz Constituția nu mai poate face referire nici la aprobare, nici la încuviințare, nici la consultarea altor autorități, dar indirect această măsură este condiționată (determinată) de activitatea de control a Parlamentului asupra Guvernului, mai precis de luarea măsurii privind urmărirea penală a membrilor Guvernului şi trimiterea lor în judecată. Dacă s-a cerut urmărirea penală de către Parlament[407], Preşedintele **poate** dispune suspendarea, iar dacă a fost trimis în judecată un membru al Guvernului, Preşedintele **este obligat** să-l suspende (art.108, alin.2).

§III. Atribuții ce se exercită în colaborare cu Guvernul

În exercitarea unor atribuții care - prin natura lor - țin de sfera executivului, Preşedintele României cooperează cu Guvernul. Actele Preşedintelui prin care se finalizează astfel de atribuții sunt emise numai

---

avizului contrar al preşedintelui Adunării Naționale. J. Chaban-Delmas". (Vezi C. **Leclercq**, op. cit., p. 637).

[407] Facem abstracție aici de posibilitatea Preşedintelui de a cere urmărirea penală a membrilor Guvernului, deoarece în acest caz suspendarea înfăptuită de Preşedinte este şi inițiată de acesta, diminuîndu-se rolul Parlamentului în realizarea acestei atribuții.

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

la propunerea Guvernului sau după săvârşirea unor operaţiuni tehnico-materiale de către acesta. Astfel, Preşedintele României **acreditează sau recheamă reprezentanţii diplomatici ai României la propunerea Guvernului**, după cum numai la propunerea acestuia aprobă[408] înfiinţarea, desfiinţarea sau schimbarea rangului misiunilor diplomatice (art.91, alin.2). De asemenea, **la propunerea primului-ministru, numeşte pe unii miniştri, în caz de remaniere guvernamentală sau de vacanţă a postului** (art.85, alin.2). Observăm că, în această ultimă situaţie, Preşedintele nu poate numi decât **unii** membri ai Guvernului şi nu Guvernul în întregul său. Observăm, de asemenea, că votul de încredere nu este prevăzut expres şi pentru cazul înlocuirii unuia sau unor miniştri, adică în situaţia în care se realizează o remaniere a Guvernului. Două interpretări sunt posibile în acest caz: a) Fie că principiul înscris în alin.1 care statuează votul de încredere guvernează şi reglementarea cuprinsă în alin.2, b) Fie că pentru miniştrii noi, numiţi de Preşedinte, în caz de remaniere guvernamentală, nu este necesară obţinerea votului Parlamentului. În caz că ar fi reţinută această a doua ipoteză, s-ar ajunge la situaţia în care, în cadrul aceluiaşi Guvern, unii miniştri s-ar bucura de încrederea Parlamentului, pe când alţii nu[409].

În cazul în care un membru al Guvernului se află în una din situaţiile prevăzute de art.105, care duc la încetarea mandatului, Preşedintele României poate desemna un altul, la propunerea primului-ministru, pentru o perioadă de cel mult 45 de zile, conform art.106, alin.3.

---

[408] "Aprobarea" prevăzută aici confirmă, din nou, dubla calitate a Preşedintelui României, de organ al "puterii" executive şi de reprezentant al statului.

[409] În practica constituţională de după adoptarea Constituţiei din 1991 au existat atât remanieri cu acordarea votului de încredere noilor miniştri cât şi remanieri care s-au realizat fără vot de încredere.

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

În ceea ce privește atribuțiile înscrise în art. 94, lit. "a", "b" și "d", contrasemnarea decretelor prezidențiale **privind conferirea decorațiilor și titlurilor de onoare, acordarea gradelor de mareșal, de general și de amiral, precum și acordarea grațierilor individuale**[410] are valoarea unei "colaborări", unei achiesări, actele respective apărând ca produs al acordului de voințe dintre Președinte și Guvern. **Contrasemnarea** autentifică, în felul acesta, semnarea actului de către Președinte, Guvernul asumându-și răspunderea alături de acesta pentru decizia luată și pentru efectele ei[411].

O altă atribuție a Președintelui României care se realizează în colaborare cu Guvernul este cea privind **inițiativa revizuirii Constituției**, în legătură cu care se prevede că Președintele poate iniția revizuirea la propunerea Guvernului (art.146)[412]. Revizuirea, însă, ca proces care demarează cu inițiativa și se încheie cu aprobarea ei prin referendum, este una din puținele instituții care relevă atât colaborarea art. 150

---

[410] În practica politică de după evenimentele din decembrie, cu ocazia "grațierii individuale" a mai multor persoane **deodată**, s-a vorbit de "deturnarea acestei instituții constituționale de la scopul instituirii ei" și de imixtiunea "mascată" a președenției în treburile Parlamentului, singurul competent, potrivit art. 72, alin. 3, lit. "g", să acorde grațierea **colectivă** (prin lege organică).

[411] În literatura de specialitate din Franța, subliniindu-se semnificația juridică și politică a **contrasemnării** decretelor prezidențiale, s-a precizat: "**Din punct de vedere juridic**, ea semnifică că Primul-ministru certifică autenticitatea actului, și că își asumă responsabilitatea în fața Parlamentului. **Din punct de vedere politic**, ea îi conferă o putere de negociere..... care poate fi o armă în mîinile unui prim-ministru susținut în Adunarea națională de o majoritate ostilă șefului de stat..." (Ch. **Debbasch**, J. **Bourdon**, J.M. **Pontier**, J.C. **Ricci**, op. cit., p. 755).

[412] **Inițiativa mai aparține**, potrivit acestui articol, **parlamentarilor** ("cel puțin o pătrime din numărul deputaților și senatorilor") **și poporului** ("cel puțin 500000 de cetățeni cu drept de vot", provenind din jumătate din județele țării, în fiecare județ înregistrându-se 20000 de semnături în sprijinul inițiativei).

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

dintre autoritățile etatice, cât şi cea dintre autorități şi popor, singurul în drept să o aprobe, "să-i dea lumină verde".

În sfârşit, şi o altă atribuție este realizată prin manifestarea de voință a celor două organe, şi anume **participarea Preşedintelui României la şedințele Guvernului, "la cererea primului-ministru"** (art.87, alin.1, teza a doua). Dacă la şedințele în care se dezbat probleme de interes național, precum politica externă, apărarea țării, şi asigurarea ordinii publice, Preşedintele are inițiativa participării (putând deci să decidă dacă participă sau nu), la toate celelalte inițiativa aparține Guvernului. În cazul în care Preşedintele ar participa din proprie inițiativă şi la celelalte, s-ar pune problema dacă acest fapt nu constituie "o încălcare a Constituției". În acest sens, în comentariul făcut pe marginea Constituției s-a exprimat opinia că "nu constituie o faptă **gravă** de încălcare a Constituției[413] (s.n.), nu este, deci, o faptă ce ar putea fi temei al aplicării prevederilor art.95 referitor la suspendare. Ea poate, însă, să semnifice o imixtiune a Preşedintelui în atribuțiile Guvernului, dacă ținem cont şi de faptul că acesta prezidează şedințele la care participă, având posibilitatea să influențeze luarea deciziilor.

§IV. Atribuții ce se exercită în colaborarea cu alte autorități sau/şi cu alte structuri politice

Potrivit art.133 din Constituție, Preşedintele României numeşte judecătorii şi procurorii, cu. excepția celor stagiari, **la propunerea Consiliului Superior al Magistraturii**. La lucrările ce se desfăşoară în acest scop participă şi ministrul justiției, fără a avea drept de vot. Sunt implicate, astfel, în acest proces nu numai Preşedintele şi Consiliul Superior al Magistraturii, ci şi Guvernul, prin ministrul justiției, care are

---

[413] Vezi F. Vasilescu, în Constituția României - comentată şi adnotată, p.214.

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

mai mult un rol de "observator", neavând nici dreptul de a propune, nici dreptul de a numi judecători sau procurori.

Preşedintele României numeşte inclusiv pe judecătorii de la Curtea Supremă de Justiţie[414], norma care prevedea numirea lor de către Camera Deputaţilor şi de Senat (art.151, alin.2 din Constituţie), referindu-se doar la prima Curte de Justiţie, creată imediat după intrarea în vigoare a noii Constituţii. **Aceste numiri sunt făcute tot la propunerea Consiliului Superior al Magistraturii**[415].

Dacă în situaţia numirii judecătorilor de la instanţele civile colaborarea Preşedintelui se realizează cu Consiliul Superior al Magistraturii, în situaţia numirii judecătorilor de la Secţia jurisdicţională a Curţii de Conturi colaborarea se realizează cu Plenul Curţii de Conturi, în conformitate cu art.94, lit.c şi 99, alin.1 din Constituţie coroborate cu art.105, alin.1 din Legea nr.94/1992.

Dacă cele mai multe atribuţii ale Preşedintelui României apar ca rod al colaborării autorităţilor statale - în proporţii diferite şi cu nuanţe diferite, gradul de implicare al celor ce colaborează cu Preşedintele fiind "dozat" în funcţie de importanţa "deciziilor" ce urmează a fi luate - **o parte din ele apar ca rod al colaborării Preşedintelui României cu partidele politice reprezentate în**

---

[414] Art. 151 din Constituţie prevede că "Noua Curte Supremă de Justiţie va fi numită, în condiţiile legii, de Camera Deputaţilor şi de Senat, în şedinţă comună, la propunerea Preşedintelui României...". Pe baza acestuia au fost aleşi judecătorii Curţii Supreme de Justiţie, instituită imediat după intrarea în vigoare a Constituţiei.

[415] Vezi art.13 din Legea Curţii Supreme de Justiţie, Legea nr.56/1993 (M.O. nr.159 din 13 iulie 1993), conform căruia "preşedintele, vicepreşedintele, preşedinţii de secţii şi ceilalţi judecători ai Curţii Supreme de Justiţie sunt numiţi prin decret al Preşedintelui României, la propunerea Consiliului Superior al Magistraturii, pe o durată de 6 ani".

Parlament[416]. O astfel de regulă este prevăzută, de exemplu, în legătură cu procedura de învestitură a Guvernului. Preşedintele are sarcina consultării cu partidul care are majoritatea absolută în Parlament şi, dacă nu există o asemenea majoritate, a partidelor reprezentate în Parlament, înainte de a desemna un candidat pentru funcţia de prim-ministru (art.102, alin.1).

de examen nr 267

Secţiunea IV

Atribuţii pe care Preşedintele României le exercită singur (Atribuţii în exercitarea unor puteri proprii)

În lucrările de specialitate sunt analizate, ca astfel de atribuţii, cele prevăzute de art.80, alin.2 din Constituţie. Potrivit acestuia, "**Preşedintele României veghează la respectarea Constituţiei, şi la buna funcţionare a autorităţilor publice**", exercitând, în acest scop, funcţia de mediere între autorităţile statului şi între stat şi societate. După cum observăm, **textul acesta nu condiţionează**[417] **nici într-un fel exercitarea acestor atribuţii,** fapt ce ne-ar putea conduce la concluzia că ele dau expresie unei funcţii etatice pe care numai Preşedintele României o realizaeză, concluzie ce poate fi amendată după părerea noastră. **La respectarea Constituţiei nu veghează** numai acesta, ci **toate autorităţile,** potrivit competenţei lor, şi în primul rând Curtea Constituţională şi instanţele judecătoreşti. Sigur, Curtea nu se

---

[416] Modul în care Preşedintele României se consultă cu partidele politice cu această ocazie este - aşa cum sublinia prof. Antonie Iorgovan - o chestiune care ţine de practica vieţii politice, nefiind reglementată juridiceşte. (Vezi, op. cit., vol. II, p. 471.)

[417] Nu se prevede, deci, nici "aprobarea", nici "avizarea", nici "încunoştiinţarea" altui organ.

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

poate autosesiza[418], dar odată sesizată ea îndeplineşte funcţia de apărare a supremaţiei Constituţiei, după cum la realizarea acesteia contribuie substanţial instanţele judecătoreşti, prima grijă a unui judecător fiind acea de verificare a constituţionalităţii legii ce urmează a fi aplicată. Preşedintele României nu este şi nu poate fi singurul "garant al Constituţiei". "Mijloacele practice de acţiune" care sunt considerate că "se află la dispoziţia sa" pentru a-şi putea îndeplini" această misiune, nu sunt în realitate **numai** la îndemâna sa, ci şi a altor organe. Astfel, dreptul de a sesiza Curtea Constituţională pentru verificarea constituţionalităţii legilor aparţine şi preşedinţilor celor două Camere ale Parlamentului, şi Guvernului şi Curţii Supreme de Justiţie etc., deci nu numai Preşedintelui României. La fel, reexaminarea legii poate avea loc şi în urma unei decizii de neconstituţionalitate adoptate în situaţia sesizării Curţii Constituţionale de un alt organ decât Preşedintele României. În sfârşit, nici numirea judecătorilor de către acesta nu este singura competenţă având ca efect înfăptuirea cerinţelor statului de drept şi implicit respectarea Constituţiei.

Nu poate fi "garant al Constituţiei" **doar** Preşedintele şi pentru un alt motiv: **el însuşi răspunde pentru încălcarea acesteia** - e drept, în faţa poporului, a electoratului mai precis, care cu ocazia referendumului poate decide demiterea. Dar, pentru ca poporul să se poată pronunţa în acest sens, Parlamentul trebuie mai întâi, printr-o procedură care presupune "un control" al activităţii Preşedintelui, să

---

[418] **Principiul acesta a fost nesocotit de către Curtea Constituţională** cu ocazia adoptării deciziei Plenului privind obligativitatea deciziilor sale pronunţate în cadrul controlului de constituţionalitate. Privitor la acest fapt, cei ce au formulat o opinie separată la această decizie au arătat că "precedentul creat prin posibilitatea emiterii, din oficiu, de decizii de interpretare a Constituţiei, obligatorii pentru autorităţile publice, poate avea consecinţe perturbatorii ale ordinii constituţionale, contrare rolului şi funcţiilor Curţii Constituţionale, în sistemul politic al ţării. (Vezi M.O. al României, nr. 16 din 26 ianuarie 1995, p.6.)

decidă suspendarea acestuia, "în cazul săvârşirii unor fapte grave prin care încalcă prevederile Constituţiei"[419]. În această situaţie, cel care apare ca "garant al Constituţiei", observăm că este Parlamentul.

În sfârşit, să nu uităm că şi poporul este (ar trebui să fie) "garantul Constituţiei"[420], prin controlul pe care trebuie să-l exercite asupra funcţionării autorităţilor potrivit Constituţiei, prin dreptul şi îndatorirea fiecăruia de a nu mai alege pe cei ce încalcă legea fundamentală, prin dreptul la acţiune în caz de încălcare a drepturilor constituţionale etc.

Considerăm că nici în ceea ce priveşte **"buna funcţionare a autorităţilor publice" nu putem afirma că singurul garant este Preşedintele**, buna lor funcţionare fiind, îndeosebi, rezultanta controlului reciproc. Dacă Guvernul nu funcţionează potrivit Constituţiei, Parlamentul trebuie "să-l sancţioneze" utilizând toate mecanismele de control prevăzute de lege, de la întrebări şi interpelări adresate miniştrilor la moţiune de cenzură şi demitere a acestuia. Sau, dacă Guvernul adoptă hotărâri care încalcă prevederile Constituţiei sau ale legii, organul judecătoresc competent le poate anula, pe calea contenciosului administrativ. La fel, în cazul unor ordonanţe, Curtea Constituţională, efectuând controlul constituţionalităţii lor, poate pronunţa o decizie de neconstituţionalitate ce are un efect asemănător abrogării acestora, "abrogare" care apare ca o sancţiune la adresa Guvernului.

---

[419] Vezi supra, p. 206 ş.u.

[420] În acest sens trebuie amintit faptul că există Constituţii care prevăd expres această obligaţie. Astfel, de exemplu, Constituţia Greciei din 1975 statuează: "Respectarea Constituţiei este conferită patriotismului grecilor, care au dreptul şi îndatorirea de a rezista prin toate mijloacele contra oricărei persoane care ar acţiona pentru abolirea ei prin violenţă" (art.120).

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Dacă Parlamentul adoptă legi neconstituționale, "sancțiunea supremației Constituției" este în competența Curții Constituționale[421]. Dacă miniștrii sau autoritățile locale administrative adoptă hotărâri, decizii etc. ilegale, organele judecătorești "le sancționează", declarând nulitatea actelor adoptate cu nerespectarea normelor de drept. Dacă facem abstracție, însă, de atribuțiile Președintelui României prevăzute de art. 80, alin. 2, care dau expresie unui principiu constituțional ce ține mai mult de **rolul** Președintelui, de rațiunea instituirii unei astfel de magistraturi în stat, decât de sarcinile lui concrete, vom putea reține alte **atribuții pe care** acesta **le realizează fără ca în activitatea sa "să fie implicată" în vreun fel o altă autoritate**, fără să fie necesar să ceară aprobarea sau avizarea altor organe. Printre aceste atribuții, amintim: a) Președintele României poate cere **convocarea în sesiune extraordinară** a Camerei Deputaților și Senatului (art.63, alin.2)[422], b) Dacă primul-ministru se află în una din situațiile prevăzute de art.105 sau este în imposibilitate de a-și exercita atribuțiile, Președintele României **desemnează** un alt membru al Guvernului ca **prim-ministru interimar** pentru a îndeplini atribuțiile primului-ministru până la formarea noului Guvern (art.106, alin.2)[423], c) Președintele adresează Parlamentului

---

[421] În privința efectelor deciziilor Curții Constituționale pronunțate în urma exercitării controlului de constituționalitate a legilor (sau a altor acte normative) trebuie precizat că nici Constituția noastră nici Legea de organizare și funcționare a Curții Constituționale (Legea nr.47/1992) nu le definește, nu le desemnează printr-o noțiune. În alte constituții se prevede ca efect după caz, "anularea" legii (Ungaria), în altele abrogarea (Cehia, Bulgaria), în altele faptul că "legea devine caducă" (Grecia) etc.

[422] Astfel, de exemplu, Președintele României a convocat în sesiune extraordinară Parlamentul în ziua de 21 ianuarie 1999 în vederea dezbaterii unei probleme dramatice, ridicate de înaintarea minerilor din Târgu Jiu spre București, mineri care, fiind în grevă, au dat o tentă preponderent politică mișcării lor, amenințând cu răsturnarea Guvernului.

[423] Interimatul pe perioada imposibilității exercitării atribuțiilor încetează dacă primul-ministru își reia activitatea în Guvern.

mesaje[424] cu privire la principalele probleme politice ale naţiunii (art.88 din Constituţie)[425], d) **Promulgă legea** adoptată de Parlament în termen de 20 de zile de la primirea acesteia, sau, atunci când a cerut, după caz, reexaminarea ei de către Parlament sau verificarea constituţionalităţii legii de către Curtea Constituţională, în termen de 10 zile de la primirea ei de la aceste organe (art.77, alin.1 şi 3); e) Preşedintele poate cere Parlamentului, înainte de promulgare, **reexaminarea legii** (drept de care poate uza o singură dată) potrivit art.77, alin.2; f) Tot înainte de promulgare **poate sesiza Curtea Constituţională** pentru controlul constituţionalităţii legii (art.144, lit. "a" şi art.77, alin.3); g) Preşedintele **poate consulta Guvernul** cu privire la problemele urgente şi de

---

[424] **Dreptul de mesaj** poate fi exercitat, aşa cum preciza G. Burdeau, printr-o comunicare adresată uneia sau alteia din adunări. Obiectul său nu este delimitat. Poate fi un act de curtoazie îndeplinit de Preşedinte cu ocazia intrării sale în funcţie. Poate fi o cerere privind rediscutarea legii de către Parlament. Poate fi un mesaj de importanţă politică generală, destinat să atragă atenţia parlamentarilor asupra gravităţii unei probleme. În sfârşit, mesajul poate fi instrumentul prin care Preşedintele expune politica sa şi trasează organelor de stat (Guvern sau Parlament) sarcina pe care înţelege el ca aceştia să o realizeze. (vezi G. **Burdeau**, Mannuel de droit constitutionnel et institutions politiques, 20ème édition, L.G.D.S. 1984, p. 514).

[425] **Dreptul de mesaj** permite Preşedintelui să comunice cu cele două Camere. În principiu, mesajele nu sunt urmate de dezbateri parlamentare.

Obiectul mesajelor nu este decât vag indicat de Constituţie - "probleme politice principale ale naţiunii". "Data" sau **ocazia** adresării lor rămâne la latitudinea Preşedintelui.

În legătură cu "ocazia" adresării mesajelor o precizare se impune: trimiterea legii pentru o nouă dezbatere, care în alte state (de exemplu, în Franţa) se realizează prin intermediul mesajelor, la noi ia forma unei **cereri**. (Vezi Regulamentul Camerei Deputaţilor, art.119).

Mesajul, în general, nu produce efecte juridice.

Din experienţa unor state, se poate afirma că, de multe ori, mesajele prezintă o importanţă capitală, schiţând sau trasând sarcini ale executivului pentru o anumită perioadă, sau stabilind un adevărat program de guvernare. (Vezi C. **Leclercq**, op. cit., p. 639-640. Vezi şi G. **Burdeau**, op. cit., p.514).

importanță deosebită (art. 86); h) Potrivit art.92, alin.1, Preşedintele României **este comandantul forțelor armate** şi îndeplineşte funcția de preşedinte al Consiliului Suprem de Apărare a Țării, calitate în care ia măsurile legale care se impun[426]; i) **Primeşte scrisorile de acreditare** ale reprezentanților diplomatici ai altor state (art.91, alin.3); j) **Numeşte trei judecători la Curtea Constituțională** (art.140, alin.2); k) **Numeşte în funcții publice**, în condițiile prevăzute de lege (art.94, lit."c"); l) **Poate solicita urmărirea penală a membrilor Guvernului** pentru faptele săvârşite în exercițiul funcțiilor lor (art.108, alin.2); m) **Propune** Parlamentului **numirea directorului Serviciului Român de Informații** (art.62, lit."g"); n) **Adoptă decrete**, după caz, individuale sau normative, în exercitarea atribuțiilor constituționale, unele dintre ele (cele date în exercitarea altor atribuții decât cele prevăzute în art. 91, alin.1 şi 2, art.92, alin.2 şi 3, art.93, alin.1 şi art.94, lit."a", "b" şi "d"), **nefiind supuse contrasemnării.**

Secțiunea V

Organizarea Preşedinției Republicii

Capitolul II al Titlului III este intitulat "Preşedintele României", cuprinzând, în cele 21 de articole ale sale, reglementări privind un organ unipersonal, fără ca nicăieri să se facă vreo referire la serviciile pe care le presupune organizarea unei astfel de structuri. În lipsa detalierilor constituționale, aceste servicii au funcționat pe baza unei legi anterioare

---

[426] Totuşi, uneori, astfel de măsuri sunt luate "în colaborare" cu Parlamentul. Astfel, de exemplu, la solicitarea Preşedintelui României adresată celor două Camere ale Parlamentului acesta a adoptat, în şedință comună, o hotărâre prin care "**se lua act**" de participarea României la misiunea O.S.C.E. de verificare în Kosovo cu un grup de observatori. (Publicată în M.O. nr. 411 din 29 octombrie 1998, p. 1).

Constituţiei, care a fost expres abrogată prin noua lege, intrată în vigoare la 11.VII.1994[427]. (Legea nr.47).

Structura Preşedinţiei Republicii, aşa cum reiese din actul normativ amintit coroborat cu prevederile Constituţiei, **include, pe lângă Preşedintele României, mai multe "compartimente"**- "servicii publice aflate la dispoziţia acestuia" - care au ca scop "îndeplinirea misiunilor sale". În acest sens trebuie precizat că definiţia cuprinsă în Legea nr.47/1994 este derutantă, plasând Preşedintele României înafara serviciilor publice, servicii care, prin atribuţiile ce le exercită, contribuie la realizarea funcţiilor şi atribuţiilor acestuia, aşa cum sunt prevăzute în Constituţie[428].

Compartimentele şi funcţiile din structura Preşedinţiei, organizarea, funcţionarea şi atribuţiile acestora se stabilesc - aşa cum se precizează în art.2 - prin Regulamentul de organizare şi funcţionare a Preşedinţiei României aprobat de Preşedintele României. În exercitarea atribuţiilor acestor compartimente se numesc două categorii de "funcţionari": 1) funcţionari ce exercită "funcţii de conducere", adică consilierii prezidenţiali, cu rang de ministru şi consilierii de stat, cu rang de secretar de stat, care sunt numiţi şi eliberaţi din funcţie de Preşedintele României şi 2) ceilalţi funcţionari care urmează a fi numiţi şi eliberaţi din funcţie, potrivit Regulamentului amintit. În lege nu se precizează câţi consilieri prezidenţiali sau consilieri de stat poate numi Preşedintele României, stabilindu-se numai numărul maxim de posturi la Preşedinţia României (180).

De asemenea, trebuie remarcat că, noua lege nu prevede, precum cea veche, compartimentele ce se organizează în cadrul

---

427 Vezi Legea nr. 47 / 1994, publicată în M.O., nr. 175 din 11 iulie 1994.

428 În art. 1, alin. 2 al Legii nr. 47 / 1994 se prevede că "prin **Preşedinţia României** se înţelege serviciile publice aflate la dispoziţia Preşedintelui României, pentru îndeplinirea atribuţiilor sale".

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Preşedinţiei Republicii, lăsând sarcina de a stabili structura organizatorică a acesteia în seama unui regulament prezidenţial, situaţie care contravine spiritului Constituţiei[429], pentru că, conform art.72, alin.3, pentru toate organele importante ale statului - Guvern, Ministerul Public, Curtea Constituţională, Consiliul Suprem al Magistraturii şi instanţele judecătoreşti - competenţa de reglementare o are Parlamentul României, care trebuie să adopte în acest scop legi **organice**.

În ceea ce priveşte funcţionarii la care se referă Legea nr.47/1994, profesorul Tudor Drăganu arată că deşi din lege lipseşte o prevedere expresă, din însăşi natura instituţiei reglementate rezultă că funcţionarii din prima categorie - cei ce îndeplinesc funcţii de conducere specifice - vor trebui socotiţi funcţionari politici, supuşi unui regim juridic asemănător cu cel al miniştrilor sau secretarilor de stat. Ca atare, ei nu se vor bucura de o stabilitate în funcţie potrivit reglementării unui viitor statut al funcţionarilor publici. În ceea ce priveşte funcţionarii din a doua categorie, conform legii citate, condiţiile de numire şi eliberare a lor din funcţii urmează să fie stabilite prin regulament aprobat de Preşedintele României, "soluţie" care este criticabilă dacă avem în vedere faptul că aceştia nu pot fi socotiţi funcţionari politici, şi prin urmare situaţia lor nu poate fi stabilită prin regulament, ci prin statutul funcţionarilor publici[430].

Secţiunea VI

Actele Preşedintelui României

Fiind un organ al puterii executive, Preşedintele României adoptă îndeosebi acte juridice individuale sau de aplicare. Dar, în

---

429 Vezi T. **Drăganu**, Tratat, vol. II, p. 278.
430 Idem.

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

exercitarea unor atribuţii - precum cele privind luarea unor măsuri pentru respingerea agresiunii (art.92, alin.3), cele privind instituirea stării de asediu sau a stării de urgenţă (art.93, alin.1) etc. - **acesta poate şi trebuie să adopte şi acte juridice normative**[431]. **Actele juridice adoptate** de Preşedinte **poartă denumirea de decrete**, indiferent de natura lor - normative sau de aplicare. În art.99, alin.1 din Constituţia României se prevede că "în exercitarea atribuţiilor sale, **Preşedintele României emite decrete** care se publică în Monitorul Oficial al României. Nepublicarea atrage inexistenţa decretului" (s.n.). Decretele se semnează de către Preşedinte. În cazurile expres prevăzute de lege, ele se contrasemnează de primul-ministru. Contrasemnarea reprezintă, în esenţă, angajarea răspunderii şefului Guvernului pentru "decizia" luată, decretul apărând ca mijloc de realizare a unor atribuţii ce se exercită "în comun" de cele două ramuri ale executivului.

Contrasemnarea este cerută, potrivit art.91, alin.2, pentru decretele prin care:

a) Preşedintele înaintează Parlamentului, spre ratificare, tratatele internaţionale pe care le-a încheiat (art.91, alin.1);

b) Preşedintele acreditează sau recheamă reprezentanţi diplomatici ai României şi aprobă înfiinţarea, desfiinţarea sau schimbarea rangurilor misiunilor diplomatice (art.91, alin.2);

c) Preşedintele României declară mobilizarea forţelor armate sau ia măsuri de respingere a unei agresiuni armate declanşată împotriva ţării (art.92, alin.2 şi 3);

d) Preşedintele României instituie, potrivit legii, starea de asediu sau starea de urgenţă (art. 93, alin. 1).

e) Preşedintele conferă distincţii, face avansări în gradele superioare ale armatei şi acordă graţierea individuală (art.94, lit."a", "b" şi "d").

---

[431] Pentru un punct de vedere contrar, vezi Antonie **Iorgovan**, op. cit., vol. II, p. 268 şi vol. IV, p. 86.

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Înafară de aceste cazuri expres prevăzute de Constituție, trebuie să admitem, totuşi, că nimic nu se opune faptului de a stabili şi alte cazuri în care decretele prezidențiale urmează a fi contrasemnate, dacă acest imperativ va fi stabilit printr-o lege care atribuie Preşedintelui României anumite competențe ce pot fi finalizate prin adoptarea unor acte juridice (decrete).

Aşa cum s-a precizat în literatura de specialitate, în măsura în care sunt îndeplinite în exercitarea unor atribuții prevăzute de Constituție, toate actele Preşedintelui Republicii au un conținut politic mai mult sau mai puțin pronunțat[432]. Singurul act politic al acestuia prevăzut de Constituție este **mesajul**. Dar, ca şi în cazul Parlamentului, pentru care, de asemenea, nu sunt prevăzute actele exclusiv politice, şi în cazul Preşedintelui trebuie să admitem posibilitatea şi necesitatea adoptării unor astfel de acte, fie pentru exprimarea poziției țării noastre, fie pentru exprimarea propriei poziții în legătură cu importante evenimente politice.

Capitolul IV

Rolul şi funcțiile Preşedintelui României

Constituția atribuie Preşedintelui României misiuni şi calități care contribuie la **definirea rolului pe care îl realizează la nivelul societății organizate în Stat**. Esențial pentru înțelegerea poziției acestuia în societatea politică şi a rolului pe care îl are de îndeplinit la acest nivel este art. 80, în care se prevede: "1) Preşedintele României

[432] Vezi Tudor **Drăganu**, Tratat, vol. II, p. 284.

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

reprezintă statul român şi este garantul independenţei naţionale, al unităţii şi integrităţii teritoriale a ţării; 2) Preşedintele României veghează la respectarea Constituţiei şi la buna funcţionare a autorităţilor publice. În acest scop, Preşedintele exercită funcţia de mediere între puterile Statului, precum şi între stat şi societate". Dar semnificaţia principiilor aici înscrise nu poate fi înţeleasă decât în lumina tuturor celorlalte norme în care sunt înscrise atribuţiile Preşedintelui, precum cele privind numirea Guvernului (art.85 coroborat cu art.102), consultarea şi participarea la şedinţele Guvernului (art.86 şi 87), cele privind mesajele pe care le poate adresa Parlamentului (art.88) şi dizolvarea lui (art.89), cea privind referendumul pe care îl poate organiza după consultarea Parlamentului (art.90), cele privind atribuţiile din domeniul politicii externe (art.91) şi atribuţiile din domeniul apărării (art.92), cele ce stabilesc competenţa de luare a unor măsuri excepţionale (art.93), cele privind competenţa de a numi în funcţii şi de a acorda distincţii, medalii (art.94) etc.

Analiza atribuţiilor Preşedintelui României în lumina principiilor cuprinse în art. 80 ne conduce la concluzia unui triplu rol al acestuia, respectiv trei funcţii fundamentale, şi anume: 1) de reprezentare, 2) de apărare, sau garantare a unor valori fundamentale ale poporului român şi 3) de mediere sau de arbitraj.

Secţiunea I

Funcţia de reprezentare

Constituţia prevede expres funcţia de reprezentare în art.80, unde se statuează: "**Preşedintele României reprezintă statul român**". El este, astfel, titularul unui mandat de drept public al cărui conţinut este prestabilit prin Constituţie, competenţele sale şi perioada în care pot fi exercitate fiind expres prevăzute de aceasta. Preşedintele apare ca

reprezentant al statului atât pe plan intern, cât şi pe plan extern[433]. Funcţia de reprezentare apare ca urmare a unor cerinţe funcţionale manifestate la nivelul societăţii globale. **Problema care se pune, în acest context, este aceea de a şti dacă se poate face o deosebire, în acest sens, între autorităţile care**, potrivit normelor constituţionale, **sunt "organe direct reprezentative ale poporului" şi cele care reprezintă statul**. Acest lucru s-ar putea realiza, după părerea noastră, pornind de la două "cerinţe funcţionale" distincte ale sistemului social global. **Una se referă la reprezentarea poporului**, ca titular al "suveranităţii naţionale", şi la exercitarea competenţelor suveranităţii de către cei aleşi de popor în acest scop şi **alta se referă la reprezentarea statului** atât ca sistem organizaţional politic ce realizează conducerea societăţii cât şi ca societate organizată în stat. În primul caz, apar ca organe reprezentative (direct reprezentative) Parlamentul şi Preşedintele României, la nivel naţional şi organele administraţiei de stat prin care se realizează autonomia locală (consiliile locale, consiliile judeţene şi primarii) la nivel local[434]. În cel de-al doilea caz, apare ca **unic** reprezentant **Preşedintele României**; el "semnifică" statul **în anumite raporturi** - pe plan intern şi pe plan extern. În argumentarea acestei idei, poate fi invocată însăşi prevederea art.80, alin.1, care face trimitere

---

[433] În tezele pentru elaborarea proiectului de Constituţie, se prevedea că Preşedintele României reprezintă statul român "în relaţiile internaţionale", (prevedere determinată de teama alunecării regimului politic astfel constituit spre prezidenţialism, spre personificarea puterii), fapt ce ne aminteşte de existenţa unor astfel de "modele" constituţionale. Astfel, de exemplu, în Legea fundamentală a Germaniei, art.59 consacră doar "puterea de reprezentare internaţională" a Preşedintelui Republicii iar în Constituţia Bulgariei, art.92, alin.2 prevede că Preşedintele Republicii "reprezintă Bulgaria în relaţiile internaţionale", deci numai pe plan extern.

[434] Dacă iniţial alegerea consiliilor judeţene se realiza indirect, după modificarea Legii privind alegerile locale (nr. 70/1991) prin Legea nr. 26/1996, alegerea este directă. (Vezi art. 1 al Legii nr. 70/1991 republicată, în M.O. nr.79 din 18 aprilie 1996.)

expres "la statul român" şi nu la popor, spre deosebire de art. 58, care "declară" Parlamentul ca organ reprezentativ **al poporului**. Sigur, şi Preşedintele apare în această ipostază, dacă luăm în considerare art. 81, în care se reglementează alegerea sa. Pe noi, însă, în acest context, ne interesează acel organ, acea autoritate care semnifică statul "în întregul său". În lumina celor arătate, credem că nu putem interpreta art.80, alin. în sensul că ar stabili "nişte atribuţii" ale Preşedintelui[435] ce pot fi puse alături de toate celelalte (analizate de noi anterior). Este vorba, mai repede, de nişte **funcţii** fundamentale pe care le are de realizat această instituţie, funcţii ce pot fi îndeplinite tocmai prin intermediul unor atribuţii date de Constituţie în competenţa sa.

Personificarea statului apare ca o necesitate atât în raporturile de drept intern, cât şi în raporturile de drept internaţional. Ori, tocmai această necesitate a impus adoptarea unei prevederi, precum cea cuprinsă în art.80, alin.1 din Constituţie, care consacră Preşedintele României ca "reprezentant al statului român".

Prin unele texte constituţionale - precum cele cuprinse în art. 94 - **se instituie atribuţii pe care Preşedintele le exercită în vederea realizării acestei funcţii,** pe plan intern. În calitate de reprezentant al statului, Preşedintele României conferă decoraţii, titluri de onoare, acordă gradele de mareşal, de amiral etc. De asemenea, această calitate îl obligă şi la multe acte de "reprezentare" pe care legile nu le mai prevăd, dar care îşi au importanţa lor în formarea imaginii opiniei publice despre putere şi despre cel ce o reprezintă. Referindu-se la manifestările naţionale la care Preşedintele trebuie să participe, la

---

[435] Astfel, de exemplu, F. Vasilescu, comentând art. 80 din Constituţie, arată că "în cuprinsul celor două alineate, sunt rezumate în realitate **cele mai importante atribuţii ce revin Preşedintelui...**" (s. n.) (Vezi Constituţia României - comentată şi adnotată, p. 181).

inaugurări, recepții etc., profesorul M. Prélot arăta că ar fi o eroare să le considerăm ca pe un aspect secundar[436].

Alte reguli se referă la atribuții pe care Preşedintele le exercită ca reprezentant al statului pe plan extern. Astfel, în numele statului român, încheie tratate internaționale (art.91, alin.1), acreditează şi recheamă reprezentanții diplomatici ai României (art.91, alin.2) etc. De asemenea, reprezentanții diplomatici ai altor state sunt acreditați pe lângă Preşedintele României (art.91, alin.3)[437], în calitate de reprezentant al statului.

În interpretarea art.80, alin.1, mulți autori au considerat că acesta "conține referirile necesare pentru a defini rolul **şefului statului**" pe plan intern şi pe plan extern (s.n.)[438]. În privința acestei **calificări** a Preşedintelui României, trebuie observat că **în legea noastră fundamentală nu este întâlnită în nici un text sintagma "şef de stat"**. Două ipoteze par a fi posibile în acest caz: a) Preşedintele este şef de stat; putem deduce acest lucru din textele constituționale, chiar dacă ele nu-l prevăd expres şi b) Preşedintele are atribuții reprezentative (reprezintă, deci, statul român), dar nu este şef de stat.

a) Dacă ținem cont că atribuții precum cele de reprezentare pe plan intern şi pe plan extern (pe care le-am amintit anterior), sunt de

---

[436] Vezi M. **Prélot**, J. **Boulouis**, op. cit., p. 670.

[437] În exemplele la care ne-am referit Preşedintele României reprezintă prioritar *sistemul organizațional politic* din țara noastră. Dar există şi situația în care acesta reprezintă prioritar societatea având un guvernământ autonom, națiunea. Astfel, de exemplu, la o reuniune internațională a şefilor de stat, el reprezintă țara. Într-o astfel de ocazie se spune, de regulă: "România a fost reprezentată la cel mai înalt nivel, de şeful statului."

[438] Vezi, de exemplu, F. **Vasilescu**, op. cit., p. 181.

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

regulă conferite în alte țări șefilor de stat[439], putem afirma că și Constituția noastră instituie o astfel de funcție (magistratură), numai că nu o denumește ca atare.

b) Dar, din analiza atribuțiilor conferite Președintelui României este greu de făcut afirmația că legea noastră fundamentală instituie o funcție de șef de stat. Societatea românească este condusă de autorități care nu sunt organizate pe verticală, ci mai degrabă pe orizontală, fiecare din cele trei puteri - legislativă, executivă și jurisdicțională - dispunând de mijloace de control asupra celorlalte[440]. În aceste condiții, **una din funcții, la fel de importantă ca și celelalte, este cea de reprezentare a statului**, încredințată Președintelui, rolul de "șef de stat", în sensul de organ de vârf, avându-l toate cele trei puteri.

De altfel, există țări în care întâlnim opinia că statul respectiv nu are un "șef". Astfel, de exemplu, J. F. Aubert, vorbind despre Președintele Confederației Elvețiene, arăta că acesta "nu este șeful echipei guvernamentale" și "el nu joacă nici rolul unui șef de stat". În final, acesta precizează: "Are destule atribuții reprezentative pentru această funcție, dar regimul nostru interior precis nu are nevoie de un șef de stat"[441].

---

[439] De altfel, cu atribuții relativ asemănătoare, președinții altor state sunt denumiți adesea de legile lor guvernamentale "șefi de stat". Astfel, de exemplu, în art. 87 din Constituția **Italiei** se prevede că "Președintele este șeful statului și reprezintă unitatea națională". La fel, în art. 104 din Constituția **Turciei**, se afirmă că "Președintele este șeful statului", calitate în care "el reprezintă Republica Turcia și unitatea națiunii turce".

[440] Cu privire la raporturile dintre "puteri" și consecințele înregistrate pe planul "identificării" regimului politic, vezi Tudor **Drăganu**, Tratat, vol. II, p. 232-235.

[441] Vezi J. F. **Aubert**, op. cit., p. 536.

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Secțiunea II

Funcția de apărare[442] sau garantare a unor valori fundamentale ale poporului român

Fiind reprezentantul statului, Preşedintele României trebuie să garanteze (să apere) independența națională, unitatea şi integritatea teritorială a țării. Constituția îl declară "garant" al acestor valori, după ce în prealabil prevede că "Preşedintele României reprezintă statul român", fapt de natură a clarifica raportul de complementaritate dintre funcția de reprezentare şi cea de garant.

Ca şi funcția de reprezentare, funcția de garant al independenței naționale, al unității şi integrității teritoriale a țării se realizează tot prin intermediul exercitării unor atribuții ce sunt date de Constituție în competența Preşedintelui României, precum şi prin faptul că i se atribuie unele calități, cum este cea de Preşedinte al Consiliului Suprem de Apărare a Țării şi cea de comandant al forțelor armate (art.92, alin.1). Printre atribuțiile conferite în acest scop, trebuie amintite cea privind mobilizarea generală sau parțială a forțelor armate (art.92, alin.2), cea care se referă la luarea unor măsuri pentru respingerea agresiunii armate (art.92, alin.3) şi cea privind declararea stării de asediu sau a stării de urgență (art.93, alin.1). Dar, aşa cum afirmam cu ocazia analizei acestor atribuții ale Preşedintelui, **"garantarea" valorilor de care vorbim nu cade exclusiv în competența acestuia,** fapt pentru care măsurile luate de Preşedinte în exercitarea atribuțiilor amintite trebuie aprobate (anterior sau posterior, după caz), sau încuviințate de Parlament, aduse la cunoştința acestuia, iar actele emise în acest scop trebuie

---

[442] Unii autori vorbesc de funcția "de apărare" precum, de exemplu, M. **Prélot** şi J. **Boulouis** (op. cit., p. 671), pe când alții de funcția "de garant", precum I. **Deleanu** (op. cit., p. 208).

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

contrasemnate de primul-ministru[443]. De asemenea, garantarea integrității și independenței României apare ca o sarcină nu numai a Președintelui României, a Parlamentului și a Guvernului, ci și a Curții Constituționale, dacă luăm în considerare atribuțiile ce-i sunt conferite de art.144, lit."i" (privind hotărârile asupra constituționalității partidelor)[444].

O altă valoare în apărarea căreia Președintele are un rol fundamental este însăși Constituția României, el trebuind să vegheze - potrivit art. 80, alin. 2 - **la respectarea acesteia**. Referindu-se la acest text, unii autori vorbesc de Președinte ca "garant al Constituției", tratând această problemă la capitolul "funcția de garant"[445] a Președintelui, pe când alții consideră că textul amintit instituie o "prerogativă", sau "o atribuție **efectivă**"[446], opinie pe care o îmbrățișăm și noi, nuanțându-ne, însă, poziția. **"A veghea" la respectarea Constituției** înseamnă a contribui la înfăptuirea unei funcții ce se realizează prin colaborarea autorităților și, în același timp, prin "puterea" de control reciproc. În lumina celor afirmate, putem susține ideea că Președintele contribuie la întărirea legalității prin asigurarea înfăptuirii și respectării prevederilor constituționale atât în calitate de autoritate ce reprezintă statul, și se situează oarecum în afara "rotițelor constituționale" aflate în competiție, cât și în calitate de organ al puterii executive. Așa cum arătam mai înainte, **Președintele nu este singurul organ cu atribuții în acest domeniu**, importante sarcini revenind în

---

[443] Vezi supra, p. 257 ş.u.

[444] Potrivit art.144, lit."i", Curtea Constituțională "hotărăște asupra contestațiilor care au ca obiect constituționalitatea unui partid politic", iar potrivit art.37, alin.2, **partidele** sau organizațiile **care**, prin scopurile și prin activitatea lor, **militează împotriva integrității teritoriale sau a independenței României sunt neconstituționale.**

[445] Vezi I. **Deleanu**, op. cit., p. 208.

[446] Vezi F. **Vasilescu**, în Constituția României - comentată și adnotată, p. 180.

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

acest sens celorlalte organe ce pot sesiza Curtea Constituțională pentru efectuarea controlului constituționalității legilor[447], dar nu numai. Reexaminarea unei legi, însă, poate fi cerută numai de Preşedinte, după cum şi organizarea unui referendum având legătură cu apărarea Constituției tot numai de acesta depinde, deoarece "consultarea Parlamentului" cerută de art.90 nu obligă la respectarea opiniei acestuia de către Preşedinte. De asemenea, participarea la şedințele Guvernului şi conducerea lucrărilor poate să orienteze activitatea executivului în sensul respectării normelor constituționale sau a corectării unor deviații de la spiritul sau litera Constituției.

În lumina celor arătate **am putea denumi această funcție mai degrabă "de apărare" decât de garantare**, mai ales atunci când obiectul ei îl constituie Constituția. Chiar şi legea fundamentală "nuanțează" rolul Preşedintelui României în aceste două domenii, prevăzând, pe de o parte, că este "garantul" independenței şi, pe de altă parte, că "veghează" la respectarea Constituției. În sprijinul acestei concluzii s-ar putea aduce, de altfel, şi alte argumente de text, reținând că, **în domeniul apărării independenței naționale**, a unității şi integrității teritoriale a țării, potrivit art.93, alin.3; art.93, alin.1 şi art.92, alin.2, **Preşedintele României dispune de o largă inițiativă** în privința măsurilor ce trebuiesc luate pentru respingerea agresiunii armate. Astfel, el poate declara, după caz, starea de asediu sau starea de urgență, după cum poate declara mobilizarea generală sau parțială a forțelor armate. După cum am văzut, nu tot atât de multe mijloace are la îndemână Preşedintele pentru garantarea Constituției, "veghind" doar

---

[447] Curtea Constituțională poate fi sesizată, pentru efectuarea controlului anterior intrării în vigoare a legilor, de către Preşedintele României, de unul din preşedinții celor două Camere ale Parlamentului, de Guvern, de Curtea Supremă de Justiție sau de un număr de 50 de deputați, după caz, 25 de senatori (art.144, lit."a"). De asemenea, poate fi sesizată - în cazul controlului posterior - de instanțele judecătoreşti în fața cărora s-a ridicat excepția de neconstituționalitate a unei legi sau a unei ordonanțe (art.144, lit."a").

la respectarea ei alături de celelalte autorități. Funcția de apărare a Constituției, pe care Preşedintele României o are în calitate de reprezentant al statului şi de organ al executivului, trebuie reținută, totuşi, deoarece deține nişte mijloace pe care însăşi Constituția i le atribuie în acest scop (precum cererea de reexaminare a unei legi, sesizarea Curții Constituționale pentru controlul constituționalității legilor etc.), având în acest domeniu o competență mai largă decât celelalte autorități de stat.

Secțiunea III

Funcția de mediere[448]

Potrivit art.80, alin.2 din Constituție, Preşedintele României veghează "la buna funcționare a autorităților publice". "În acest scop, Preşedintele **exercită funcția de mediere între puterile statului, precum şi între stat şi societate**" (s.n.).

Acest text vine să dea expresie scopului urmărit prin reglementare - "buna funcționare a autorităților publice" - şi unor mijloace de realizare a lui. **Primul pas** în realizarea acestui scop este reglementarea adecvată a organizării şi funcționării organelor de stat, a raporturilor şi, mai ales, a mijloacelor de control de care dispune fiecare

---

[448] În literatura franceză se vorbeşte de "o funcție de arbitraj", pornindu-se de la interpretarea art. 5 din Constituție - în care se prevede că Preşedintele "asigură, prin arbitrajul său", funcționarea regulată a puterilor publice precum şi continuitatea statului" - articol ce a dat naştere la mari controverse (În legătură cu această problemă, vezi , de exemplu, M. **Prélot** şi J. **Boulouis**, op. cit., p. 672).

La noi, însă, nu s-a utilizat termenul de "arbitraj", pentru a se evita ideea că Preşedintele este "o instanță supremă" care tranşează diferendele dintre puteri sau dintre stat şi societate.

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

asupra activității celorlalte[449]. **Al doilea pas** este consacrarea rolului de **"mediator"** între puterile statului, precum și între acestea și societate. Acest rol revine Președintelui în calitate de reprezentant al statului, al societății organizate în stat și nu în calitate de organ al executivului. El nu poate fi exercitat "dinlăuntrul" sistemului organelor de stat. În calitate de "mediator", Președintele se detașează într-un anume sens de toate celelalte autorități[450]. Este vorba, așa cum preciza cândva G.Burdeau, "de o putere care nu este de aceeași natură cu cea care este pusă în mișcare de către celelalte organe ale Republicii"[451].

Încredințarea unei astfel de funcții Președintelui este justificată atât de faptul că acesta personifică puterea, continuitatea puterii statale, cât și de faptul că, spre deosebire de autoritatea legiuitoare și cea guvernamentală care funcționează "uzând de energia furnizată de partide"[452], nu este exponentul sau promotorul aspirațiilor vreunui partid[453], sau nu ar trebui să fie. În sfârșit, legitimitatea acestui rol este

---

[449] În privința controlului, vom observa că Președintele României dispune de astfel de mijloace în calitatea sa de organ al puterii executive, putînd retrimite o lege pentru o nouă dezbatere în Parlament, înainte de a o promulga (art.77, alin.2), putând sesiza Curtea Constituțională pentru efectuarea controlului constituționalității unei legi înainte de intrarea ei în vigoare (art. 144, lit. "a") etc.

[450] Fără a face deosebire, între Președinte ca reprezentant al statului și Președinte ca organ executiv, unii autori fac o clasificare a actelor adoptate în exercitarea atribuțiilor constituționale, în acte contrasemnate și acte ce nu au nevoie de contrasemnătură, ajungând la o idee apropiată de cea care ne aparține, și anume la aceea că actele care nu trebuie contrasemnate privesc **puteri ale Președintelui pe care le deține ca "încarnare a puterii etatice".** (s. n.)(G. **Burdeau**, op. cit., p. 511).

[451] "Il s'agit là....d'un pouvoir qui n'est pas de même nature que celui qui est mis en oeuvre par les autres organes de la République" (Georges **Burdeau**, op. cit., p. 510).

[452] Idem.

[453] Potrivit Constituției (art.84, alin.1), în timpul mandatului, Președintele nu poate fi membru al unui partid.

dată şi de faptul că Preşedintele este reprezentantul poporului, fiind ales prin vot universal, egal, direct şi liber exprimat[454].

Preşedintele nu exercită în realizarea funcţiei de mediere "o magistratură supremă", aşa cum adesea s-a spus. Sau, cel mult, putem vorbi de "magistratură supremă" numai pentru a detaşa funcţia de reprezentare a statului (a sistemului organizatorial politic), de toate celelalte funcţii pe care le realizează autorităţile publice. Este o funcţie care "nu poate fi partajată" şi este realizată de Preşedintele României numai în calitatea de care vorbeam - reprezentant al statului -, şi nu în cea de organ al executivului. Sarcinile ce apar ca mijloace de exercitare a funcţiei de mediere[455] nu ni-l detaşează ca "magistrat suprem"; el nu tranşează conflictele dintre autorităţi sau dintre stat şi societate, ci depune toate diligenţele pentru găsirea unor căi de preîntâmpinare a lor, de evitare sau aplanare a blocajelor instituţionale care pot surveni în activitatea acestora; el facilitează colaborarea puterilor sau potenţează efectele colaborării.

Sigur, nu întotdeauna este posibilă evitarea blocajelor de care vorbeam, mijloacele normative şi "instrumentale" puse la dispoziţia Preşedintelui fiind insuficiente. După cum subliniam cu o altă ocazie,

---

[454] În privinţa funcţiei de mediere sau de arbitraj trebuie remarcat faptul că multe sisteme constituţionale nu presupun sau nu consacră un astfel de rol preşedintelui republicii. (Vezi, de exemplu, constituţiile Germaniei, Republicii Moldova, Ucrainei, Bulgariei etc.).

[455] În alte constituţii nu este denumită funcţie de "mediere", ci de "arbitraj". Astfel, de exemplu, în art.5 din Constituţia franceză, se prevede că Preşedintele asigură, prin **arbitrajul** său, buna funcţionare ("le fonctionnement régulier") a autorităţilor publice, iar în art.30, alin.1 din Constituţia Greciei se statuează: "Preşedintele Republicii este **arbitrul** instituţiilor republicii" (s.n.).

De remarcat că sunt şi constituţii în care nu întâlnim nici una din cele două noţiuni amintite, dar **ideea** de mediere ne este altfel sugerată. Astfel, de exemplu, în Constituţia Federaţiei Ruse se prevede că **Preşedintele**"... **asigură funcţionarea coordonată** şi interacţiunea organelor puterii de stat". (s.n.)

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

care "nu poate fi partajată" şi este realizată de Preşedintele României numai în calitatea de care vorbeam - reprezentant al statului -, şi nu în cea de organ al executivului. Sarcinile ce apar ca mijloace de exercitare a funcţiei de mediere[455] nu ni-l detaşează ca "magistrat suprem"; el nu tranşează conflictele dintre autorităţi sau dintre stat şi societate, ci depune toate diligenţele pentru găsirea unor căi de preîntâmpinare a lor, de evitare sau aplanare a blocajelor instituţionale care pot surveni în activitatea acestora; el facilitează colaborarea puterilor sau potenţează efectele colaborării.

Sigur, nu întotdeauna este posibilă evitarea blocajelor de care vorbeam, mijloacele normative şi "instrumentale" puse la dispoziţia Preşedintelui fiind insuficiente. După cum subliniam cu o altă ocazie, teama de degenerare a raporturilor dintre puteri şi de transformare a autorităţii prezidenţiale într-o superputere a determinat Adunarea Constituantă la o prudenţă ce a avut drept efect restrângerea severă a atribuţiilor Preşedintelui[456].

---

[455] În alte constituţii nu este denumită funcţie de "mediere", ci de "arbitraj". Astfel, de exemplu, în art.5 din Constituţia franceză, se prevede că Preşedintele asigură, prin **arbitrajul** său, buna funcţionare ("le fonctionnement régulier") a autorităţilor publice, iar în art.30, alin.1 din Constituţia Greciei se statuează: "Preşedintele Republicii este **arbitrul** instituţiilor republicii" (s.n.).

De remarcat că sunt şi constituţii în care nu întâlnim nici una din cele două noţiuni amintite, dar **ideea** de mediere ne este altfel sugerată. Astfel, de exemplu, în Constituţia Federaţiei Ruse se prevede că **Preşedintele**"... **asigură funcţionarea coordonată** şi interacţiunea organelor puterii de stat". (s.n.)

[456] Preşedintele trebuie să se situeze întotdeauna "în afara" conflictelor dintre puteri, să ia o poziţie neutră, fapt pe care electoratul nu-l înţelege. Aşa cum preciza G. Burdeau, "guvernaţii înţeleg greşit abţinerea lui; ei îl împing (pe Preşedinte) să se angajeze." (op. cit., p.511). Dar "angajarea" nu se poate realiza decât în limitele atribuţiilor prevăzute în Constituţie. Or, dacă aceste atribuţii sunt restrânse - cum este cazul la noi - nici Preşedintele nu poate acţiona în toate situaţiile în care se întrevăd sau se manifestă blocaje instituţionale.

Printre procedurile constituționale consacrate realizării funcției de mediere amintim: a) Preşedintele transmite mesaje Parlamentului cu privire la principalele probleme politice ale națiunii (art.88); b) Preşedintele poate solicita Parlamentului reexaminarea legii adoptate, înainte de promulgarea ei (art.77, alin.2); c) Preşedintele poate sesiza Curtea Constituțională cu privire la controlul constituționalității legilor înainte de promulgarea acestora (art.144, lit."a"); d) Preşedintele poate să dizolve Parlamentul dacă nu a acordat votul de încredere pentru formarea Guvernului în termen de 60 de zile de la prima solicitare, după respingerea a cel puțin două solicitări de învestitură (art.89, alin.1); e) În urma consultării partidului care are majoritatea absolută în Parlament ori a partidelor reprezentate aici, dacă nu există o asemenea majoritate, Preşedintele României desemnează un candidat pentru funcția de prim-ministru; f) În caz de remaniere guvernamentală sau de vacanță a postului, Preşedintele revocă sau numeşte, în condițiile prevăzute în art.85, alin.2, pe unii membri ai Guvernului; g) Preşedintele poate consulta Guvernul în probleme urgente şi de o importanță deosebită (art.86), după cum poate lua parte la şedințele acestuia dacă se dezbat probleme de interes național privind politica externă, apărarea țării sau asigurarea ordinii publice. De asemenea, el poate participa, la cererea primului-ministru, şi în alte situații (art.87); h) Preşedintele poate cere poporului să-şi exprime, prin referendum, voința cu privire la probleme de interes național (art.90); i) Poate iniția, la propunerea Guvernului, revizuirea Constituției (art.146, alin.1).

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

TITLUL V

GUVERNUL ROMÂNIEI*

Capitolul I

Guvernul României - organ central al puterii executive

Guvernul este **un organ colegial care formează puterea executivă** a oricărui regim parlamentar - dar nu numai - **alături de şeful statului** - preşedinte sau monarh, după caz. În cadrul executivului, balanţa poate să încline în favoarea organului unipersonal - şeful statului - sau în favoarea celui colegial - guvernul. Dar, indiferent de preeminenţa unuia sau altuia din cele două organe, există constant sarcini care revin numai unuia dintre ele, după cum există competeţe ce nu pot fi exercitate decât împreună. Astfel, sarcina luării unei măsuri pentru respingerea agresiunii armate revine întotdeauna preşedintelui ţării (după caz, monarhului), conducerea activităţii

---

* Noţiunea de "guvern" are mai multe accepţiuni.

Într-o accepţiune largă, desemnată adesea prin vocabula "guvernământ", are sensul de regim politic.

Într-o accepţiune organică desemnează, în regimurile parlamentare, **organul colegial format din miniştri şi secretari de stat, sub conducerea primului-ministru**. În acest sens este utilizat, de exemplu, în art.108, alin.1 din Constituţia României, unde se prevede că "Guvernul răspunde politic numai în faţa Parlamentului ...". În această accepţiune, şeful de stat nu face parte din guvern, chiar dacă, potrivit Constituţiei, el prezidează Consiliul de Miniştri, aşa cum se întâmplă în Franţa.

Benjamin Constant făcea o distincţie între "puterea ministerială" şi "puterea regală" iar Prévost - Paradol între "elementul mobil" şi "elementul fix" al executivului. (Vezi Pierre **Avril**, Jean **Gicquel**, Lexique. Droit constitutionnel, P.U.F., Paris, 1986, p.58.)

Cu privire la alte sensuri ale noţiunii de "guvern", vezi T. **Drăganu**, op. cit. (Tratat), vol. II, p. 308.

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

administrative incumbă întotdeauna guvernului, pe când sarcini precum cele privind încheierea unor tratate internaționale sau numirea unor miniștri interimari apar ca rod al colaborării lor.

În țara noastră, "poziția" Guvernului în cadrul sistemului de autorități statale ce realizează conducerea societății reiese, în primul rând, din Capitolul III al Titlului III din Constituție, intitulat "Guvernul". Este vorba de nouă articole care reglementează rolul și structura acestuia, învestitura, jurământul de credință, incompatibilitățile, încetarea funcției de membru al Guvernului, primul-ministru, actele Guvernului, răspunderea membrilor acestuia și încetarea mandatului. Dar statutul Guvernului României și, corelativ, poziția sa înlăuntrul sistemului statal, pot și trebuie să fie apreciate și în lumina celorlalte texte consituționale referitoare la Guvern, precum cele cuprinse în Capitolul IV (al aceluiași titlu) referitor la raporturile Parlamentului cu Guvernul, sau cele cuprinse în Capitolul II care, reglementînd atribuțiile Președintelui României, statuează adesea obligativitatea colaborării, conlucrării acestuia cu Guvernul, sau cu cele cuprinse în Capitolul V al Titlului III, intitulat "Administrația publică"[457]. În sfârșit, poziția Guvernului în cadrul autorităților statale poate fi și trebuie să fie apreciată nu numai în lumina normelor juridice care-i stabilesc statutul, ci și a practicilor politice sau chiar a prestigiului de care se bucură membrii săi, a realizărilor înregistrate în domeniul executivului[458] etc.

O reglementare cu valoare de principiu în acest domeniu **este cea cuprinsă în art. 101 din Constituția României**, în care se

---

[457] Referindu-se la structurarea normelor constituționale privind administrația publică, prof. T. Drăganu arăta că "mai puțin fericit a procedat Constituția atunci când a creat un capitol distinct" de cel privind Guvernul, capitol intitulat "Administrația publică", dând prin aceasta impresia că Guvernul nu ar fi și el un organ al administrației publice. (Tratat, vol. II, p. 309)

[458] În contextul preocupărilor noastre, aprecierea va avea în vedere, desigur, doar reglementările juridice și, eventual, scurta practică politică a primelor guverne create pe baza noii Constituții.

prevede că "Guvernul, potrivit programului său de guvernare acceptat de Parlament, asigură realizarea politicii interne şi externe a ţării şi exercită conducerea generală a administraţiei publice".

Deducem de aici **dublul rol al Guvernului**, cel politic şi cel de conducere, la nivel "suprem", a activităţii administrative.

În ceea ce priveşte **rolul politic**, prevederile amintite trebuiesc interpretate prioritar în lumina celor privind activitatea legislativă, privind colaborarea cu Parlamentul, în general, precum şi în strânsă legătură cu normele ce reglementează modul de formare a Guvernului. Rolul politic se exprimă nu numai în sfera executivă, ci şi în alte sfere, unde acesta se realizează prin colaborarea Guvernului cu celelalte autorităţi, cu Preşedintele României în domeniul politicii externe, cu Parlamentul în domeniul adoptării legilor, şi nu numai.

În ceea ce priveşte **rolul jucat de Guvern în înfăptuirea administraţiei publice**[459], prevederile art. 101 completate cu cele ale art. 110 ni-l detaşează ca organ care "exercită conducerea generală a administraţiei publice", **dinlăuntrul** sistemului, acesta fiind, aşa cum reiese din art. 110, un organ al administraţiei publice care se detaşează de "celelalte organe". **Poziţia** sa înlăuntrul sistemului este determinată, pe de o parte, de rolul său conducător, apărând astfel ca organ suprem al administraţiei publice şi, pe de altă parte, de competenţa sa "generală".

Guvernul realizează, împreună cu Preşedintele României, sarcini executive sau, în colaborare cu Parlamentul, sarcini ce ţin de sfera legislativului sau executivului. Vom putea spune, în consens cu cele afirmate în legătură cu Parlamentul[460], că acesta **exercită cu titlu principal, funcţia executivă,** care-i determină natura şi, **cu titlu secundar, o funcţie legislativă.** Sigur, dacă luăm în considerare şi

---

[459] Cu privire la rolul Guvernului, vezi: Antonie **Iorgovan**, Drept administrativ. Tratat elementar IV, Edit. ACTAMI, Bucureşti, 1994, p. 129 ş.u., precum şi Tratat ...., vol. II (1996), p. 452-460.

[460] Vezi supra, p. 126 ş.u.

unele **sarcini de natură jurisdicțională** realizate prin intermediul organelor "proprii" - precum, de exemplu, cele privind contestațiile la stabilirea sau scăderea impozitelor şi a amenzilor prevăzute în legile referitoare la impozite şi taxe[461] - putem afirma, fără teama de a greşi, că acesta exercită, şi **o funcție jurisdicțională** (funcție care, prin natura ei, aparține "cu titlu principal" organelor judecătoreşti)[462].

Rolul Guvernului, atât pe plan politic cât şi pe plan administrativ, **se realizează**, după cum prevede art.101, alin.1, "**potrivit programului său de guvernare acceptat** de Parlament" (s.n.). **"Acceptarea" aceasta nu înseamnă un transfer de responsabilitate. Acordarea încrederii Guvernului şi acceptarea programului său de guvernare au drept consecință obligativitatea realizării "programului" de către Guvern. Răspunderea pentru îndeplinirea lui îi aparține exclusiv.** Parlamentul, prin votul acordat, şi-a exprimat doar încrederea în acest program, încredere pe care oricând o poate retrage, prin adoptarea unei moțiuni de cenzură, dacă motivele pentru care ea a fost acordată la învestitură au dispărut ulterior[463]. În lumina acestei aserțiuni - "încrederea poate fi retrasă oricând" - Guvernul apare ca organ "dependent" de Parlament, el fiind cu adevărat "o putere" numai dacă este sprijinit de o largă majoritate parlamentară. În competiția dintre cele două autorități, pârghiile de control ale Parlamentului, şi în special moțiunea de cenzură, îl situează pe o poziție

---

[461] În acest sens, în Legea privind contenciosul administrativ (nr. 29/1990) se prevede că "cererile privitoare la stabilirea şi scăderea impozitelor şi a taxelor, precum şi a amenzilor prevăzute în legile de impozite şi taxe, se rezolvă de către organele prevăzute de legea specială şi în condițiile stabilite de aceasta" (vezi M. O. nr. 122 din 8 noiembrie 1993).

[462] În legătură cu distincția ce trebuie făcută între activitatea jurisdicțională şi cea judecătorească. Vezi supra, p. 58.

[463] Vezi Mihai **Constantinescu**, Ion **Deleanu**, Antonie **Iorgovan**, Ioan **Muraru**, Florin **Vasilescu** şi Ioan **Vida**, Constituția României - comentată şi adnotată, Editura "Monitorul Oficial", Bucureşti, 1992, p. 226.

evident avantajată, fapt determinat de natura acestuia de **organ ales**, organ reprezentativ al naţiunii. Dacă anvizajăm, însă,- Guvernul înlăuntrul sistemului din care face parte - "puterea executivă" - alături de Preşedintele României, raporturile dintre autorităţi apar "echilibrate", la acest **nivel** existând şi pârghii prin care executivul poate "opri" legislativul (dacă ne exprimăm cu ajutorul limbajului lui Montesquieu)[464].

Ca "şef al administraţiei publice", **Guvernul are de rezolvat complexe** şi complicate **probleme de organizare a executării legilor,** de punere în acţiune a acestora, sarcină realizată prin intermediul miniştrilor şi al celorlalte organe de specialitate ale administraţiei de stat (reglementate de secţiunea I a Capitolului V, intitulată "Administraţia publică centrală de specialitate"). Faţă de aceste forme organizaţionale, Guvernul apare ca organ "suprem", având în competenţa sa coordonarea şi controlul activităţii lor. În acest sens, în Constituţie se precizează că Guvernul "exercită conducerea generală a administraţiei publice" (art.101).

Capitolul II
Statutul Guvernului

Statutul Guvernului rezultă din dispoziţiile privind formarea sa ("învestitura"), incompatibilităţile, durata mandatului, compoziţia, funcţiile pe care le realizează, răspunderea membrilor săi şi raporturile cu celelalte autorităţi, îndeosebi cu Parlamentul.

---

[464] Referindu-se la puterea de control a unei autorităţi asupra alteia, Montesquieu spunea: „Pour qu'on ne puisse pas abuser du pouvoir il faut que, par la disposition des choses, le pouvoir arrête le pouvoir" (De l'Esprit des lois, avec des Notes de Voltaire, de Grevier, de Mably, de la Harpe etc., Nouvelle édition, Paris, Librairie Garnier Frères, p.150)

Secţiunea I

Investitura Guvernului

Potrivit art.102 din Constituţie coroborat cu art.85, procedura de învestitură se derulează - după cum am văzut[465] - în patru etape: 1) desemnarea candidaturii pentru funcţia de prim-ministru; 2) solicitarea votului de încredere de către candidatul pentru funcţia de prim-ministru; 3) acordarea votului de încredere şi 4) numirea Guvernului, pe baza votului de încredere acordat de Parlament.

1) Preşedintele României desemnează un candidat pentru funcţia de prim-ministru, în urma consultării partidului care are majoritatea absolută în Parlament. Dacă nu există o asemenea majoritate, desemnarea se va face după consultarea partidelor reprezentate în Parlament[466].

În legătură cu aceasta, s-a ridicat problema dacă primul-ministru trebuie să fie în mod obligatoriu un deputat sau senator. În Constituţie nu este reglementată expres această situaţie, dar practica politică din ţara noastră a mers pe linia posibilităţii desemnării ca prim-ministru a unei persoane independente[467], o asemenea soluţie permiţând Preşedintelui, în special în situaţii de criză, un mai larg evantai de opţiuni în desemnarea candidatului pentru funcţia de prim-ministru.

---

[465] Vezi supra, p. 206.

[466] Formarea Guvernului Victor Ciorbea, în noiembrie 1996, ca şi a Guvernului Radu Vasile, în aprilie 1998, a demonstrat faptul că, în privinţa voinţei politice care determină desemnarea unui candidat pentru funcţia de prim-ministru, balanţa înclină în favoarea celui mai "puternic" partid din coaliţia care deţine majoritatea în Parlament. De asemenea, în formarea echipei guvernamentale, negocierile dintre partide şi "algoritmul" reduc la minimum rolul jucat de Preşedintele României în constituirea Guvernului.

[467] Un exemplu în acest sens îl constituie învestirea - la 16 octombrie 1991 - a premierului Theodor Stolojan, care nu era membru al Parlamentului.

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

2) Primul-ministru desemnat se consultă în vederea întocmirii listei Guvernului cu partidul sau coaliția de partide care au susținut desemnarea sa. Lista Guvernului și programul de guvernare se elaborează în cadrul acestor consultări. Singurul îndreptățit să solicite acordarea votului de încredere este primul-ministru desemnat. Termenul în care trebuie cerut este de 10 zile[468].

Votul Parlamentului se referă atât la lista Guvernului cât și la program. În legătură cu **lista Guvernului**, trebuie precizat că ea **cuprinde inclusiv pe primul-ministru**, care și el trebuie votat. Textul constituțional este clar în acest sens, referindu-se la "întreaga listă"[469].

3) Programul și lista Guvernului se dezbat în ședință comună a Camerelor. Parlamentul acordă încredere Guvernului cu votul majorității deputaților și senatorilor. Acordarea votului de încredere Guvernului este supusă procedurii votului secret prin bile, potrivit art.34 din Regulamentul ședințelor comune ale Camerei Deputaților și Senatului[470]. În cazul în care unul din membrii Guvernului de pe lista depusă de primul-ministru desemnat nu întrunește numărul de voturi prevăzut de Constituție, în mod normal trebuie desemnate alte persoane în acest scop, Parlamentul urmând a se pronunța asupra lor prin vot[471].

---

[468] Tezele pentru elaborarea Constituției prevedeau un termen de 5 zile, considerat apoi ca extrem de scurt pentru realizarea unor consultări eficiente în vederea întocmirii listei Guvernului și a elaborării programului de guvernare.

[469] Este depășită astfel o controversă care a apărut odată cu votul acordat Guvernului Petre Roman, făcându-se lumină asupra faptului că și primul-ministru trebuie inclus pe listă și "votat" de Parlament.

[470] Vezi Monitorul Oficial al României Anul IV, Nr. 34 din 4 martie 1992.

[471] În ceea ce privește învestirea Guvernului condus de Th. Stolojan, trebuie amintit că doi dintre candidați - Ludovic Spiess și Victor Babiuc - nu au întrunit numărul de voturi necesar pe data de 16 octombrie 1991, când lista a fost supusă dezbaterii. S-a decis atunci supunerea din nou la vot, a celor doi "candidați" la funcția de ministru. Ei au fost votați pe data de 17 octombrie.

4) Pe baza votului de încredere acordat de Parlament, Preşedintele României numeşte Guvernul. Apoi, potrivit art.103, primul-ministru, miniştrii şi ceilalţi membri ai Guvernului depun, individual, jurământul în faţa Preşedintelui României. Este vorba de acelaşi jurământ pe care Preşedintele îl depune în faţa Parlamentului, textul acestuia fiind prevăzut în art.82.

Secţiunea II

Incompatibilităţile cu funcţia de membru al Guvernului

În legătură cu "incompatibilităţile", art.104 din Constituţia României prevede:

"(1) Funcţia de membru al Guvernului este incompatibilă cu exercitarea altei funcţii publice de autoritate, cu excepţia celei de deputat sau senator. De asemenea, ea este incompatibilă cu exercitarea unei funcţii de reprezentare profesională salarizate în cadrul organizaţiilor cu scop comercial.

(2) Alte incompatibilităţi se stabilesc prin lege".

Iniţial, prin tezele Constituţiei, s-a prevăzut că nu pot face parte din Guvern membri ai familiei Preşedintelui României sau a primului-ministru, alte rude ale acestora până la gradul IV inclusiv, precum şi afinii. Ideea constituia o reacţie firească la trecutul nu prea îndepărtat, când clanul Ceauşescu deţinea toate funcţiile fundamentale în stat. Dar, de acum, privirile trebuiau îndreptate spre viitor. În noile condiţii, problema aceasta trebuia pusă în alţi termeni. Nu poţi, de exemplu, interzice unei persoane competente o funcţie numai pe motivul că este rudă cu o alta ce lucrează aici[472]. Şi, totuşi, aşa cum s-a arătat în

[472] Adresându-se celor ce susţineau textul amintit, senatorul Gheorghe Dumitraşcu spunea: "După dumneavoastră n-ar mai fi trebuit să fie nici familia

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Adunarea Constituantă cu ocazia dezbaterilor acestei prevederi, guvernarea prin clan în țările Americii Latine, şi nu numai, a atras multe consecințe neplăcute pentru societatea respectivă. Tocmai de aceea alin.2 al art.103 (devenit 104) a fost trimis Comisiei pentru redactarea proiectului de Constituție. Textul propus de aceasta - "alte incompatibilități se stabilesc prin legea organică" - a fost apoi acceptat[473].

Secțiunea III.

Mandatul Guvernului (Durata funcțiunilor)

§I. Durata funcțiilor Guvernului, în întregul său

Potrivit art.103, alin.2, "Guvernul în întregul său şi fiecare membru în parte îşi exercită mandatul începând cu data depunerii jurământului". În mod corespunzător, de la acea dată încetează **complet** funcționarea Guvernului anterior. În privința aceasta, art.109, alin.1 prevede că "Guvernul îşi exercită mandatul până la data validării alegerilor parlamentare generale". Odată încetat mandatul, Guvernul

---

Brătianu, nici familia Goleştilor, nici alte familii cu oameni mari. Este un feudalism invers, domnilor! Ceea ce propuneți cu alineatul 2 este un feudalism invers. Dacă altădată nu se puteau căpăta funcții decât în virtutea faptului că sunt rude, astăzi nu pot căpăta funcții decât în virtutea faptului că nu sunt rude." (Vezi "Monitorul Oficial al României, anul II, partea a II-a, nr.33, Dezbateri parlamentare, joi 7 octombrie, p. 5.).

[473] Reglementări asemănătoare întâlnim şi în alte constituții, precum în art.66 din Constituția Germaniei, în art.98, alin.3 din Constituția Spaniei etc. Altele dau în competența legiuitorului ordinar stabilirea incompatibilităților, precum Constituția Greciei (art.84, alin.4). În sfârşit, altele nu cuprind nici o reglementare privind incompatibilitățile, precum Constituția Italiei şi Constituția Portugaliei.

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

îndeplineşte, până la depunerea jurământului de către noul Guvern, "numai actele necesare pentru administrarea treburilor publice", conform art.109, alin.4. Deci, din momentul depunerii jurământului şi până **la data validării alegerilor Guvernul exercită toate atribuţiile date de Constituţie în competenţa sa. După această dată şi până la depunerea jurământului** membrilor noului Guvern, dată de la care acesta urmează să-şi exercite mandatul, **îndeplineşte numai "actele necesare pentru administrarea treburilor publice"**, acte indispensabile asigurării continuităţii activităţii din acest domeniu.

După cum am văzut, **în mod obişnuit mandatul Guvernului încetează la data validării alegerilor generale parlamentare.** Odată validate mandatele, noul Parlament îşi va exprima propria sa opţiune privind componenţa şi programul noului Guvern. **Dar**, potrivit normelor constituţionale (art.109, alin.2 şi art.105) **încetarea mandatului Guvernului poate interveni chiar pe timpul funcţionării Parlamentului.** Astfel se întâmplă în cazul **demiterii.** Dacă în situaţia prevăzută de art.109, alin.1 încetarea mandatului primit de Guvern era consecinţa faptului că el expirase, de această dată încetarea mandatului este consecinţa, fie a faptului că Parlamentul l-a retras, ca urmare a adoptării unei moţiuni de cenzură (conform art. 112), fie a faptului că primul-ministru a încetat să mai fie membru al Guvernului[474] (potrivit art. 105), fie a faptului că primul-ministru este în imposibilitate de a-şi exercita atribuţiile mai mult de 45 de zile. Deci, încetarea mandatului Guvernului intervine nu numai atunci cînd Parlamentul îi retrage încrederea acordată la învestitură - fie potrivit art.

---

[474] Potrivit art. 105, funcţia de membru al Guvernului încetează în urma demisiei, a revocării, a pierderii drepturilor electorale, a stării de incompatibilitate, a decesului, precum şi în alte cazuri prevăzute de lege.

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

112, fie potrivit art.113, alin.2[475] - ci şi în situaţia în care primul-ministru şi-a pierdut această calitate prin demisie sau nu-şi poate exercita funcţiile mai mult de 45 de zile, fiind înlocuit de un prim-ministru interimar, potrivit art.106, alin.2. Rezultă că, deşi votul de încredere se acordă pentru întreaga listă a Guvernului şi deşi acesta este învestit "în bloc", şi nu fiecare membru în parte, pentru primul-ministru încrederea acordată are un caracter *intuitu personae*, deoarece el este cel care, în calitate de candidat la această funcţie, a solicitat acordarea încrederii şi a reuşit să obţină votul necesar, potrivit art.106, alin. 2[476].

§II. Durata funcţiei de membru al Guvernului

Art.105 din Constituţia României precizează situaţiile în care funcţia de membru al Guvernului încetează, menţionând **demisia, revocarea, pierderea drepturilor electorale, starea de incompatibilitate** şi **decesul**. Totodată, textul citat lasă deschisă posibilitatea încetării funcţiei de membru al Guvernului "în alte cazuri prevăzute de lege".

Demisia[477] constituie un act unilateral de voinţă, pe care un membru al Guvernului şi-o manifestă în scopul încetării mandatului său,

---

[475] În art. 113, alin. 2 se prevede: "Guvernul este demis dacă o moţiune de cenzură, depusă în termen de 3 zile de la prezentarea programului, a declaraţiei de politică generală sau a proiectului de lege, a fost votată în condiţiile art. 112".

[476] Vezi M. **Constantinescu**, A. **Iorgovan**, în Constituţia României, - comentată şi adnotată, p. 245.

[477] **În legătură cu demisia**, în septembrie 1991, ca urmare a încetării mandatului Guvernului Petre Roman, în condiţiile de criză determinate de mineriadă, **s-a pus în discuţie o chestiune de "limbaj" şi, corespunzător, de "formă"** pe care trebuie s-o îmbrace actul demisiei. Formula utilizată de premierul de atunci - "îmi depun mandatul în mâinile Preşedintelui României" - a fost interpretată în două moduri: de unii o manifestare de voinţă cu scopul de a pune

manifestare nesupusă vreunei condiţii, în baza caracterului facultativ al mandatului.

Revocarea mandatului de ministru (de membru al Guvernului în general) este dată de Constituţie în competenţa Preşedintelui României, care ia această măsură la propunerea primului-ministru, potrivit art.85, alin.2. Este consecinţa faptului că însuşi Guvernul a fost numit de Preşedinte şi că echipa guvernamentală s-a constituit potrivit voinţei primului-ministru. Apare, astfel, firesc ca acesta să poată cere revocarea unui ministru în care şi-a pierdut încrederea.

În legătură cu revocarea mandatului de ministru, trebuie precizat faptul că textele constituţionale nu sunt clare. Art. 85, alin. 2 se referă la "ministru", impunându-ne o distincţie între membrii Guvernului, primul-ministru apărând într-o postură aparte: cel ce propune revocarea celorlalţi miniştri. Dar, art.106, alin.2 prevede (trimiţându-ne la art.105) că şi mandatul primului-ministru poate înceta prin revocare. În această situaţie, dacă se admite posibilitatea (competenţa) Preşedintelui României de a revoca pe primul-ministru, se admite implicit, potrivit art.102, alin.2, încetarea mandatului Guvernului în întregul său şi, deci, pa cale de consecinţă, răspunderea politică a Guvernului în faţa (şi în faţa) Preşedintelui României. Acest fapt constituie, după părerea

---

capăt mandatului, iar de alţii ca manifestare de voinţă de a lăsa Preşedintelui posibilitatea să hotărască atragerea unor forţe noi în executiv. (vezi D. **Ciobanu** şi V. **Duculescu**, op. cit., p. 172).

Evenimentele ulterioare au confirmat, credem noi, faptul că nu a fost vorba de o demisie propriu-zisă, făcută în forme juridice **stricte**, ci, mai mult, de a da lumină verde iniţierii unor măsuri pentru ieşirea din criză, în condiţiile în care se impunea urgent o acţiune pentru a pune capăt mineriadei şi a preveni, astfel, imensele pagube materiale determinate de aceasta. "Sacrificiul" a fost doar de o singură parte.

Pentru preîntâmpinarea unor astfel de situaţii, precizia limbajului şi stabilirea cât mai exactă a formei actelor juridice sunt absolut necesare.

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

noastră, o încălcare a principiului înscris în art. 108 al Constituției României: "Guvernul răspunde politic **numai** în fața Parlamentului".(s.n.)

Pierderea drepturilor electorale are loc în condițiile prevăzute de art.34 şi 16, alin.3, la care face trimitere art.35, alin.1 din Constituție. Este vorba de punerea sub interdicție a debililor sau alienaților mintal, condamnarea prin hotărâre judecătorească definitivă la pierderea drepturilor electorale, pierderea cetățeniei române ori obținerea unei alte cetățenii, alături de cea română.

Starea de incompatibilitate este determinată, după cum am arătat în Secțiunea a II-a a acestui capitol, de art. 104, în care se prevede că funcția de membru al Guvernului este incompatibilă cu exercitarea altei funcții de autoritate, cu excepția celei de parlamentar, cu exercitarea unei funcții de reprezentare profesională salarizate în cadrul organizațiilor cu scop comercial sau în alte situații stabilite prin lege organică.

Secțiunea IV

Structura Guvernului

Pot fi membri ai Guvernului persoanele care au cetățenia (numai cetățenia) română, domiciliul în România, se bucură de exercitarea drepturilor electorale şi nu îndeplinesc funcțiile prevăzute în art. 104 din Constituție.

Potrivit art.101, alin.3 din Constituție, "Guvernul este alcătuit din prim-ministru, miniştri şi alți membri stabiliți prin lege organică". Observăm că în textul amintit nu sunt prevăzuți "miniştrii de stat"[478], în condițiile în care legea care reglementează

---

[478] Referindu-se la constituirea Guvernului Văcăroiu, prof. A. Iorgovan arăta că structura acestuia nu se conciliază cu art.101, alin.3 din Constituție care

BCU IAŞI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

organizarea şi funcţionarea Guvernului (Legea nr.37/1990)[479] statuează că acesta este format "din primul-ministru, **miniştri de stat**, miniştri şi secretari de stat" (s. n.). **Dacă ţinem cont că organizarea Guvernului se realizează**, în conformitate cu art. 72, alin. 3, lit. "d", **prin lege organică**[480], care apare ca "o prelungire a textelor constituţionale", **se poate accepta ideea că legea, "detaliind" textele constituţionale, poate stabili mai multe categorii de miniştri,** detaşând miniştrii de stat de ceilalţi miniştri, prin **poziţia** lor înlăuntrul Guvernului în conformitate cu atribuţiile ce le sunt încredinţate. Numai că, după şapte ani de la intrarea în vigoare a Constituţiei, o astfel de lege - lege organică de organizare şi funcţionare a Guvernului - nu există, cea anterioară Constituţiei, abrogată parţial prin intrarea în vigoare a noii legi fundamentale, continuând să guverneze o sferă de relaţii care prin importanţa lor ar fi trebuit să stea prioritar în atenţia legiuitorului. În loc să se procedeze de această manieră - adică să se adopte o lege ***organică*** **- organizarea şi funcţionarea Guvernului au fost reglementate prin mai multe hotărâri guvernamentale** succesive, cum au fost hotărârile nr. 860 din 31 dec. 1992., nr. 196 din 29 aprilie 1993, nr. 515 / 1993 şi nr. 696 / 1993. S-a încălcat flagrant, astfel,

---

prevede că "Guvernul este alcătuit din prim-ministru, miniştri şi alţi membri stabiliţi prin lege organică". "O interpretare logică a Constituţiei - preciza acesta - duce la concluzia după care între **primul-ministru** şi **miniştri** nu mai există o <<scară>>. Legiuitorul constituant nu a mai dorit aşa ceva, deşi la data adoptării Constituţiei era în vigoare o lege de organizare a Guvernului care menţiona şi funcţia de ministru de stat" (Vezi Prof.univ.dr. Antonie **IORGOVAN**, Negocierile guvernamentale. Elena Ceauşescu şi Constituţia, în "Adevărul" din 29 noiembrie 1996)

[479] Publicată în M. O., Partea I, nr. 137 din 8 decembrie 1990.

[480] Legea de organizare a Guvernului, care este azi în vigoare, a fost adoptată anterior intrării în vigoare a Constituţiei, când nu se făcea o distincţie între legea organică şi legea ordinară şi nici nu se stabilea obiectul de reglementare al legilor organice.

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

principiul legalității, mai întâi prin faptul că în domenii rezervate legilor organice au intervenit acte normative inferioare legii şi, în al doilea rând, prin faptul că Legea nr.37/1990 a fost modificată prin hotărâri ale Guvernului[481]. De asemenea, **unele aspecte privind structura Guvernului au făcut obiectul unor hotărâri ale Parlamentului**. Astfel, la 4 decembrie 1996 Parlamentul României a adoptat **"Hotărâre privind modificarea componenței şi structurii** Guvernului României (s.n.)." Aflând că este vorba de un act referitor la structura Guvernului (şi la ... structură) îți pui imediat întrebarea, chiar înainte de de a lua cunoştință de cuprinsul lui: poate Parlamentul printr-o **hotărâre** să reglementeze aceste raporturi? Reglementarea structurii, adică a aranjării elementelor în sistem, organizarea Guvernului, asamblarea elementelor acestui sistem politic, armonizarea lor se poate face la ... acest "nivel", adică printr-o **hotărâre** a Parlamentului?

Înainte de a detalia răspunsul trebuie să precizăm că atât din spiritul Constituției cât şi din textele regulamentelor parlamentare reiese - şi doctrina a fundamentat această idee - că atunci când Parlamentul are a se pronunța pe cale de reguli juridice, adoptă o lege[482], iar atunci când urmează a lua o decizie pe baza aplicării legilor, adoptă o hotărâre. Trebuie să amintim că între aceste două categorii de acte juridice ce provin de la aceeaşi autoritate - legi şi hotărâri - deosebirea se face, în general, după trei criterii: forța juridică, conținutul şi procedura de adoptare. Este admis, astfel, că forța juridică a hotărârii este inferioară legii, că **de principiu** legile sunt acte normative pe când hotărârile acte de aplicare (cu unele excepții) şi că **procedura lor de adoptare** nu se supune unor reguli comune, aceasta fiind în amănunt reglementată numai în ceea ce priveşte legile, fapt determinat, desigur,

---

[481] Vezi T. **Drăganu**, Tratat, vol.II, p. 310.

[482] Cu unele excepții, pe care le-am expus în Capitolul V al Titlului III din acest volum.

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

de importanța lor. **Toate regulile de procedură ce guvernează adoptarea legilor** - plecând de la inițiativă, avize,dezbateri, votare, mediere etc. şi terminând cu promulgarea şi publicarea - **au un scop unic**: filtrarea responsabilă a proiectelor sau propunerilor legislative, crearea unor legi bune, de a căror calitate depinde calitatea întregului eşafodaj de norme juridice. Şi, pentru că legile se situează pe treapta de sus a izvoarelor de drept din țara noastră, **Parlamentul nu poate, fără a încălca Constituția, să reglementeze relații ce țin de domeniul legii pe calea "simplificată" a adoptării unor hotărâri, chiar dacă acestea sunt opera ambelor Camere.** În cazul în care acționează, totuşi, în acest fel, inversarea *hainei* pe care o îmbracă normele juridice are repercursiuni cu totul contrare exigențelor statului de drept. Referindu-ne la hotărârea din 4 decembrie, trebuie să precizăm că, atâta vreme cât în Constituție se prevede că **organizarea Guvernului se reglementează prin lege organică** (art.72, alin.3, lit.d), Parlamentul nu poate să reglementeze structura acestuia printr-o hotărâre. Ocolirea procedurii de adoptare a legii şi substituirea acesteia cu o hotărâre sunt fenomene întâlnite în anumite împrejurări şi în alte state, dar acest lucru nu ne îndreptățeşte să persistăm în greşeală. În Elveția, de exemplu, tocmai o astfel de situație a determinat Adunarea Federală (Parlamentul) să definească "legea" ... printr-o lege. Astfel, o lege din 23 martie 1962, definind regula de drept, precizează în final modul în care autoritatea legiuitoare trebuie să utilizeze noțiunile de lege, hotărâre de interes general şi, respectiv, hotărâre - act de aplicare.

Întorcându-ne la noi, trebuie să precizăm că, dacă pentru legile organice sunt prevăzute în Constituție domeniile de reglementare (art.72, alin.3), pentru legile ordinare aceasta nu precizează nimic, fapt ce facilitează fenomenul de substituție a legiuitorului. **În cazul analizat de noi, însă, situația este de o gravitate mai mare, pentru că însuşi Palamentul** - care este, potrivit art.58 din Constituție, "unica autoritate

legiuitoare a țării" - **inversează procedurile**, abătându-se flagrant de la principiile constituționale. Sigur că este mult mai uşor să se adopte o hotărâre decât o lege, "rigorile" celei dintâi neconstituind nici o dificultate pentru ca majoritatea parlamentară - în cazul nostru majoritatea relativă, şi nu absolută, precum cea cerută pentru legile organice - să-şi impună voința. Dar precedentul care se creează este grav. Singura scuză a actualului Parlament, dacă aceasta poate fi admisă, este doar aceea a urgenței reglementării în cauză şi aceasta determinată de lipsa unei legi **noi** de organizare a Guvernului, adoptate în conformitate cu noua Constituție.

Trecând dincolo de "titlul" hotărârii ce formează obiectul preocupărilor noastre şi analizând conținutul ei, constatăm **că are "dublă natură"**, fiind, pentru problemele referitoare la compunerea Guvernului, un act de aplicare, iar pentru cele privind modificarea structurii acestuia, un act normativ. **Este un act de aplicare**, atât al Constituției - dacă acceptăm interpretarea art.85 în coroborare cu art.102 în sensul obligativității votului de încredere al Parlamentului nu numai pentru numirea Guvernului şi pentru remanierea lui - cât şi al Legii nr.37/1990, prin această hotărâre acordându-se votul de de încredere, pentru numirea a nouă miniştri prevăzuți aici. **Este**, însă, **şi un act normativ**, deoarece prin această hotărâre se stabileşte **o importantă regulă privind structura Guvernului, şi anume că "nu vor mai face parte din Guvern secretarii de stat de la Ministerul Finanțelor şi de la Ministerul Industriilor şi Comerțului**. Este vorba de **orice persoană** şi nu de demnitarii care dețin aceste funcții în momentul intrării în vigoare a regulei amintite. De asemenea, hotărârea din 4 decembrie prevede şi **abrogarea** unor dispoziții, "operațiune" juridică ce nu se poate realiza decât prin intermediul unor norme juridice - norme de abrogare. Or, tocmai în legătură cu aceste dispoziții normative atragem atenția asupra încălcării flagrante a Constituției,

B.C.U. "M. EMINESCU" IAŞI - DREPT

care, în privința organizării Guvernului prevede expres necesitatea adoptării unei legi, şi încă a unei legi organice, o lege care prin importanța ei apare ca "o prelungire a Constituției", ca "o măsură de aplicare" a acesteia. Aşa cum precizam mai înainte, **o lege organică de reglementare a Guvernului nu s-a adoptat** încă, **organizarea acestuia făcându-se prin câteva hotărâri succesive**, adoptate pentru completarea sau aplicarea Legii Nr.37/1990, lege anterioară Constituției, care este parțial abrogată, potrivit art.150 din Constituție. "**Este în același timp neconstituțional şi nelegal**", cum preciza prof. Tudor Drăganu. Se modifică o lege - Legea nr.37 /1990 - prin hotărâri de guvern. Se interpretează aceeaşi lege în lumina Constituției şi, totuşi, nu se abrogă articolele, textele contrare ei - cum sunt cele care prevăd o altă "alcătuire a Guvernului" decât cea precizată de art.101, alin.3, menținându-se o treaptă intermediară, cea a miniştrilor de stat. În sfârşit, se modifică hotărârile Guvernului referitoare la organizarea sa prin hotărâre a Parlamentului, **ocolindu-se procedura legislativă** impusă de spiritul şi litera Constituției.

Iată câteva abateri de la lege, iată câteva încălcări ale legalității şi ale constituționalității, care, din păcate, nu sunt singurele. Prin aceeaşi renumită de acum hotărâre a Parlamentului - nr.23 din 4 decembrie 1997 - se numeşte un ministru al privatizării în condițiile inexistenței unui astfel de minister. **Se pune întrebarea** - sau se pune din nou, pentru că un astfel de sistem s-a practicat şi de Guvernul Văcăroiu: **Constituția permite crearea de noi ministere prin procedura de formare a noului Guvern sau de remaniere a celui existent?** Răspunsul corect s-a dat deja în literatura de specialitate, prof. Antonie Iorgovan arătând că legea noastră fundamentală nu îngăduie acest lucru.

O altă problemă ridicată de noile acte juridice ale Parlamentului şi ale Preşedintelui României adoptate cu ocazia

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

unor succesive remanieri guvernamentale situate în perioada avută în vedere de noi (decembrie 1997 - februarie 1998) este **cea privind miniştrii de stat.** Reamintim că "titlul" acesta nu este prevăzut de Constituţie, ci de Legea nr.37/1990, a căror texte fac referire la acest lucru au rămas în vigoare, în pofida exigenţelor ce reies din art.150 al Constituţiei României. Hotărârile Parlamentului şi, respectiv, decretele Preşedintelui României care s-au adoptat în această perioadă fac o trecere de la **cinci astfel de miniştri la patru, şi de la titularii unui minister la titularii altui minister, fără a cuprinde nişte referiri din care să înţelegem criteriile care au stat la baza acestor schimbări.** Lucrul acesta scoate în evidenţă **necesitatea stabilirii şi**, eventual, **fundamentării unor principii privind atribuirea titlului sau calităţii de *ministru de stat.* Se pune întrebarea, la baza deciziilor luate pe plan guvernamental a stat doctrina franceză -** ştiut fiind că "modelul" la care ne referim este împrumutat din Franţa - potrivit căreia titlul de ministru de stat nu corespunde decât "unei preeminente protocolare", fiind atribuit unei personalităţi în virtutea autorităţii sale[483] **sau o altă doctrină, alte criterii** ? Nu cumva în lumina legii ce reglementează azi organizarea Guvernului concluzia ra fi alta? Art. 19 al Legii 37/1990 prevede că **"miniştrii de stat coordonează**, sub conducerea nemijlocită a primului ministru, **realizarea politicii guvernamentale într-o ramură sau domeniu de activitate, în care scop concluzionează cu miniştrii ce răspund de îndeplinirea acestei politici în cadrul ministerelor pe care le conduc"** (s.n.). O interpretare logică a acestui text conduce la ideea unor **elemente de**

---

[483] Ministrul de stat este astfel definit în literatura franceză: "calitate atribuită *intuitu personae* unui membru al Guvernului, pe care Preşedintele Republicii sau Primul-ministru vor să-l onoreze, pentru raţiuni personale sau politice. El se situează imediat după Primul ministru .... şi dirijează, sub imperiul celei de a V-a Republici, un departament ministerial" (P. **Avril**, J. **Gicquel**, Lexique ...., p. 87)

natură obiectivă în determinarea calității (titlului) de ministru de stat. Se pare că ea trebuie atribuită acelor miniştri ce conduc departamente (ministere) care prin **importanța** activității pe care o desfăşoară şi prin legătura strânsă a acestei activități cu sarcinile (activitățile) altor ministere fac necesară coordonarea lor. Din art.19 al Legii nr.37/1990 ni se pare că s-ar degaja mai repede ideea unei activități comune a mai multor ministere (departamente etc.), conlucrarea lor realizându-se de o manieră care permite diferențierea poziției deținute de un ministru "coordonator", (un ministru de stat) de poziția celorlalți miniştri. **Acestor elemente de natură obiectivă** de care vorbeam, **le corespund**, deci, în mod firesc **şi nişte elemente de natură subiectivă**, astfel de titluri - "ministru de stat" - trebuind a fi acordate unor personalități cărora, pe de o parte, li se cuvin în mod firesc, iar pe de altă parte, care nu fac din acest titlu o insignă prinsă frumos pe reverul vestonului pentru a fi văzută de toți, ci un motiv de creştere a responsabilității pentru sarcinile asumate, mai complexe decât ale "simplilor" miniştri.

Sigur, legislație perfectă nu există, dar ideea că ea este perfectibilă şi că este necesar să acționeze în acest sens, ar trebui să-i determine pe guvernanții noştrii să fie mai activi, mai fermi şi să manifeste o disponibilitate sporită.

În domeniile comentate de noi se impune, astfel, de urgență, adoptarea unei **închegate** legi de organizare a Guvernului - o lege organică, cum cere Constituția -, apoi, eventual, o lege care să statueze principiile fundamentale de organizare şi funcționare ale ministerelor şi celorlalte organe centrale de specialitate ale administrației de stat. Pe baza acestor norme - care vor fi "o prelungire a Constitiuției" - ar trebui să se treacă apoi, având la bază o concepție unitară, la reorganizarea

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

tuturor ministerelor, preluându-se normele în vigoare care şi-au justificat existenţa şi realizând armonizarea lor[484].

În Constituţia României, spre deosebire de alte constituţii[485], nu se prevede **numărul membrilor Guvernului**. Acesta este determinat, în primul rând, de numărul ministerelor înfiinţate prin lege, şi deci de numărul celor ce au calitatea de ministru. Dar, calitatea de membru al Guvernului o pot avea şi alte persoane, cum ar fi miniştrii secretari de stat, secretarul general al Guvernului etc. Toate persoanele care au calitatea de ministru sunt membri de drept în Guvern, alături de ei putând funcţiona în această calitate şi alte persoane, dacă prin legea organică de organizare a Guvernului se prevede expres acest lucru. În legea nr. 37/1990 se statuează că pot face parte din Guvern şi secretarii de stat[486].

Potrivit Constituţiei şi Legii de organizare şi funcţionare a Guvernului României, în cadrul Guvernului, un rol aparte revine **primului-ministru** care conduce Guvernul şi coordonează activitatea membrilor lui, respectând atribuţiile ce le revin. De asemenea, prezintă Camerei Deputaţilor şi Senatului rapoarte şi declaraţii cu privire la politica Guvernului, care se dezbat cu prioritate (art.106, alin.2 din

---

[484] Vezi Genoveva **Vrabie**, Remanierea guvernamentală în lumina exigenţelor statului de drept, în "Palatul de justiţie" nr. 3 / 1998, p. 3.

[485] Vezi, de exemplu, Constituţia Elveţiei, art. 95.

[486] Cum din Guvern pot face parte, potrivit art. 101, alin. 3 din Constituţie. "şi alţi membri stabiliţi prin lege organică", înafară de prim-ministru şi miniştri. unele guverne formate pe baza Constituţiei au cuprins secretari de stat, iar altele nu. Astfel, de exemplu, din componenţa Guvernului Victor Ciorbea, numit la 12 . XII. 1996, făceau parte şi 3 secretari de stat, numărul total al membrilor fiind de 28 (Vezi M.O., nr. 342 din 12 decembrie 1996) După remanierea din decembrie 1997, din Guvern n-au mai făcut parte şi secretari de stat. Guvernul Radu Vasile care a urmat, fiind numit la 17 . IV. 1998, a fost format din 25 de membri, din care un singur secretar de stat. (Vezi M.O., nr. 154 din 17 aprilie 1998) În sfârşit, după remanierea din 16 decembrie 1998, Guvernul a rămas cu 18 membri, toţi miniştri, din care 2 miniştri de stat. (Vezi M.O. nr. 490 / 18. XII. 1998).

Constituție). Dacă primul-ministru se află într-una din situațiile prevăzute de art.105, care reglementează încetarea funcției de membru al Guvernului, sau este în imposibilitate de a-şi exercita atribuțiile, Preşedintele României va desemna un prim-ministru interimar, până la formarea noului guvern. Nu poate fi desemnat ca prim-ministru interimar decât un ministru.

Primul-ministru exercită, alături de ceilalți miniştri, atribuțiile Guvernului, dar are şi o serie de **atribuții proprii**, precum prezentarea listei Guvernului în şedință comună a Camerelor, prezentarea programului de guvernare în fața Parlamentului, convocarea şi conducerea şedințelor Guvernului, propunerea pentru revocare sau numire a unor miniştri, invitarea Preşedintelui României la şedințele Guvernului etc.

Guvernul are şi un organ colegial de conducere, prevăzut de Legea nr.37/1990. În acest sens, art. 8 a prevăzut că Guvernul îşi constituie un **birou executiv**, compus din primul-ministru, miniştri de stat, ministrul finanțelor, ministrul justiției, ministrul de interne şi ministrul apărării naționale. În aşteptarea noii legi de organizare a Guvernului, ne permitem doar o observație: prevederea Legii nr. 37 / 1990 privind aprobarea de către Guvern a normelor de organizare şi funcționare a biroului executiv nu mai poate fi considerată în vigoare de la data aprobării prin referendum a Constituției, această reglementare urmând a se face prin lege organică.

Secțiunea V.

Funcțiile şi actele Guvernului

Potrivit art.101 din Constituție, Guvernul asigură realizarea politicii interne şi externe a țării. El dispune în acest scop de numeroase

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

şi variate atribuţii pe plan guvernamental şi administrativ, în domeniul legislativ şi financiar[487].

Aşa cum precizam la început, **Guvernul realizează** împreună cu Preşedintele României **funcţia executivă** a statului. Funcţia aceasta este specifică Guvernului şi-i determină natura. Potrivit art.101 din Constituţie, el asigură "**realizarea** politicii interne şi externe a ţării". (s.n.), în care scop exercită conducerea generală a administraţiei publice, coordonând activităţile multiple şi variate ale organelor administrative de specialitate - centrale şi locale. Guvernul asigură executarea legilor şi a tuturor dispoziţiilor legale adoptate în vederea aplicării lor. Atribuţiile Guvernului, ale primului-ministru, ale miniştrilor şi ale celorlalţi membri ai Guvernului sunt prevăzute de Constituţie şi detaliate de Legea nr. 37/1990[488], precum şi actele normative privind organizarea şi funcţionarea organelor de specialitate ale administraţiei de stat.

Guvernul este şi un artizan al legii, contribuind în mare măsură la realizarea funcţiei normative a statului, atât prin **colaborarea** sa cu Parlamentul în procesul de elaborare şi adoptare a legii, cât şi prin adoptarea de acte normative proprii - hotărâri pentru organizarea executării legilor[489] şi ordonanţe în domenii de reglementare prin lege, dacă Parlamentul îl abilitează[490]. Dar, având în vedere că "unica

---

[487] Cu privire la atribuţiile Guvernului, vezi T. **Drăganu**, Tratat, vol. II, p. 315-316, A. **Iorgovan**, Tratat (1996), vol. II, p. 485-487 şi Ioan **Vida**, op. cit., p. 120. şu.

[488] Pentru atribuţiile Guvernului, vezi art. 14-16 din Legea 37/1990.

[489] **Prin hotărâre de Guvern legile sunt "detaliate"**, facilitându-se aplicarea lor corectă, **şi nu completate**. O hotărâre nu poate adăuga la lege (Vezi decizia Curţii Constituţionale nr. 604 / 1998, în M.O., nr. 134 din 3 aprilie 1998).

[490] Vezi art. 107 şi 114 din Constituţia României.

Reluând **distincţia ce se făcea** în literatura de specialitate în perioada interbelică **între acte de guvernare** - care datorită caracterului lor esenţialmente politic erau supuse numai controlului Parlamentului - **şi acte administrative**, unii

autoritate legiuitoare este Parlamentul" (potrivit art. 58 din Constituție), și că Guvernul nu poate adopta norme juridice în domenii de relații ce n-au format încă obiect de reglementare a legii[491] (abstracție făcînd de adoptarea ordonanțelor, în urma abilitării de către Parlament), putem afirma cu deplin temei că funcția legislativă nu aparține Guvernului "cu titlu principal".

În sfârșit, mai trebuie amintit și faptul că ministerele îndeplinesc și ele unele sarcini de natură jurisdicțională, idee care completează viziunea asupra funcțiilor Guvernului[492].

Atribuțiile Guvernului trebuie ~~analizate~~ văzute și prin prisma poziției primului-ministru în cadrul acestuia și a sarcinilor pe care le are ca organ ce-l reprezintă pe plan intern și extern. În această calitate, primul-ministru are - așa cum am mai arătat - atribuții de "inițiere" (de solicitare) a unor fapte sau acte juridice, precum, de exemplu, "inițiativa" suspendării din funcție a unui ministru (art. 106, alin. 3) din Constituție. Lui îi aparține sarcina contrasemnării unor

---

autori susțin că "am putea spune că hotărârea din categoria actelor de autoritate ale Guvernului este specia ce evocă **actele administrative**, pe cînd ordonanțele **actele de guvernare**" (Vezi M. **Constantinescu** și A. **Iorgovan**, în Constituția României - comentată și adnotată, p. 237). Alți autori, însă, apreciază că și ordonanțele pot fi supuse controlului judecătoresc, pe calea contenciosului administrativ.

[491] Așa cum arătam în Secțiunea a III-a a Capitolului V din Titlul III din acest manual, **cu titlu de excepție**, Guvernul poate adopta norme și în domenii de relații sociale, ce nu au fost în prealabil reglementate prin lege. (Vezi și T. Drăganu, Tratat, vol. II, p.104-109.)

[492] În cele mai multe constituții se prevăd **sarcinile** Guvernului, reglementate, după caz, mai sintetic sau mai detaliat. Astfel, de exemplu, în Constituția Franței doar 4 articole sunt consacrate Guvernului (art. 20-23), pe când în Constituția Portugaliei 25 (de la art. 185 la 204). În unle constituții se face referire la atribuții, în altele se prevăd **funcțiile**, precum în Constituția Spaniei, unde în art. 97, teza a doua se statuează: Guvernul "exercită funcția executivă și puterea de reglementare, conform Constituției și legilor".

importante acte juridice adoptate de Preşedintele României (precum cele prevăzute în art. 99, alin. 2 din Constituţie), sarcina numirii sau eliberării din funcţie a unor înalţi funcţionari (art. 17 din Legea nr. 37/1990), sarcina adoptării unor acte juridice (art. 18 al Legii 37)[493], sarcina conducerii Guvernului (art. 106 din Constituţie), sarcina prezentării unor rapoarte şi declaraţii cu privire la politica Guvernului, putând cere Camerei Deputaţilor şi Senatului dezbaterea lor cu prioritate (art. 106, alin. 1) etc.[494].

Secţiunea VI

Răspunderea Guvernului şi a membrilor Guvernului

§I. Răspunderea Guvernului

Pentru întreaga sa activitate, Guvernul răspunde din punct de vedere politic numai în faţa Parlamentului - aşa cum se statuează în art. 108, alin. 1 din Constituţie[495]. Această prevedere, însă, nu poate şi nu

---

[493] În articolul 18 se prevede că "în îndeplinirea atribuţiilor ce-i revin, primul-ministru emite decizii cu caracter individual privind organizarea internă a Guvernului".

[494] În literatura franceză, analizându-se atribuţiile („puterile") primului-ministru, se disting următoarele categorii: a) puteri consultative, b) puteri de certificare, c) puteri de solicitare, d) puteri de coordonare şi conducere, aceste din urmă atribuţii (puteri) fiind clasificate în: 1) putere normativă, 2) putere de numire 3) putere de înlocuire ("suppléance") şi 4) responsabilităţi de apărare naţională. (vezi Charles **Debbasch**, Jacques **Bourdon**, Jean-Marie **Pontier**, Jean-Claude **Ricci**, Droit constitutionnel et institutions politiques, 3ème édition augmentée et corigée, ECONOMICA, Paris, 1990, p. 755-761).

[495] Facem abstracţie, în acest context, de posibilitatea interpretării art.106, alin.2 - coroborat cu art.105 şi respectiv 108, alin.1 - în sensul posibilităţii (competenţei) Preşedintelui României de a revoca pe primul-ministru şi deci, pe cale de consecinţă, în sensul răspunderii politice a Guvernului şi în faţa

trebuie a fi interpretată în sensul că Guvernul, organ indirect reprezentativ, nu ar răspunde şi în faţa poporului sau şi în faţa partidului sau partidelor care l-au promovat. Numai că răspunderea aceasta este pur politică sau politică şi morală. În alte state, Guvernul răspunde şi în faţa preşedintelui (după caz a monarhului) şi în faţa parlamentului[496]. La noi, însă, nu se poate vorbi de răspunderea Guvernului în faţa Preşedintelui României. Este adevărat că acesta numeşte Guvernul, dar numai pe baza votului de încredere al Parlamentului. De esenţă în procedura de învestitură este hotărârea Parlamentului, Preşedintele neputând refuza numirea unui Guvern care are încrederea acestuia. Preşedintele nu poate demite Guvernul. De aceea singura autoritate în faţa căreia Guvernul răspunde din punct de vedere politic este Parlamentul.

Sancţiunea corespunzătoare răspunderii politice a Guvernului în faţa Parlamentului este demiterea sa ca urmare a retragerii încrederii acordate cu ocazia învestiturii (potrivit art. 112, alin. 1 sau a art. 113, alin. 2 combinat cu art. 112, alin. 1). Moţiunea de cenzură şi demiterea constituie "modalităţi" de control şi sancţionare a Guvernului care trebuie privite în strânsă legătură cu celelalte forme de control parlamentar ce pot conduce şi ele în final la moţiunea de cenzură, precum întrebările şi interpelările (art. 111)[497]. Demiterea apare astfel ca cea mai gravă sancţiune politică a Guvernului.

Preşedintelui României (Vezi supra, § II, Secţiunea a III-a a Capitolului II din Titlul V).

[496] Este, de exemplu, situaţia întâlnită în Marea Britanie de la formarea instituţiei răspunderii solidare a Guvernului şi până la regina Victoria, iar în Franţa în timpul monarhiei din Iulie.

[497] Vezi supra, § 1, Secţiunea IV din Capitolul V al Titlului III.

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Răspunderea politică a fiecărui membru al Guvernului este solidară cu a tuturor celorlalți[498] . Abaterile grave înregistrate în oricare domeniu al executivului, neregulile constatate în fiecare minister pot atrage în final demiterea Guvernului. Orice faptă, orice culpă a unui ministru atrage răspunderea Guvernului în întregul său, nu răspunderea exclusivă a aceluia care a comis-o. "Încrederea Parlamentului fiind acordată întregii echipe guvernamentale, mandatul de încredere ce rezultă din învestitură este pentru Guvern în întregul său, astfel încât retragerea acestei încrederi şi, în mod corespunzător, încetarea mandatului primit nu pot privi decât pe cel căruia i-a fost acordată, adică Guvernului ca autoritate publică autonomă. Altminteri ar însemna ca răspunderea să fie atomizată, deşi ea rezultă din mandatul de încredere acordat Guvernului ca subiect de drept public distinct de membrii care-l compun[499] şi deci răspunderea să nu mai corespundă obligaţiei din care ea rezultă, întrucât ar privi un alt subiect decât cel în sarcina căruia a fost constituită obligaţia"[500].

§II. Răspunderea membrilor Guvernului

În Constituţia ţării noastre, ca şi în constituţiile altor state, este reglementată atât răspunderea Guvernului, ca subiect distinct de drept, cât şi răspunderea membrilor Guvernului.

---

[498] Instituţie creată pe calea practicii politice în Marea Britanie, la sfârşitul secolului al XVIII-lea - prin demisia guvernului North -, răspunderea solidară este cunoscută azi în foarte multe sisteme constituţionale.

[499] Este o poziţie constituţională a Guvernului specifică regimului parlamentar.

Răspunderea politică solidară a miniştrilor este o instituţie ce s-a creat în timp, având la origine răspunderea penală. (Vezi, de exemplu, Georges **Burdeau**, Mannuel de Droit constitutionnel et institutions politiques, 20ème édition, L. G. D. S. 1984, p. 166.)

[500] Vezi M. **Constantinescu** şi A. **Iorgovan**, în "Constituţia României, - comentată şi adnotată" , p. 243.

În ceea ce priveşte răspunderea membrilor Guvernului, trebuie să facem: 1) o distincţie între răspunderea penală şi cea civilă, pe de o parte, şi 2) răspunderea pentru fapte exercitate sau prejudicii cauzate în exercitarea funcţiilor lor sau în afara exercitării acestora[501].

În legătură cu răspunderea penală, în art.108, alin.2 din Constituţie, se prevede că "numai Camera Deputaţilor, Senatul şi Preşedintele României au dreptul să ceară urmărirea penală a membrilor Guvernului pentru faptele săvârşite în exerciţiul funcţiei lor". Competenţa de judecată aparţine, în acest caz, Curţii Supreme de Justiţie[502]. Dacă **numai** pentru "faptele săvârşite în exerciţiul funcţiei lor", sunt competente a cere urmărirea penală organele amintite, înseamnă că pentru faptele care n-au nici o legătură cu funcţia, urmărirea penală este declanşată potrivit dreptului comun. La fel, dacă numai pentru faptele amintite este atrasă competenţa de judecată a Curţii Supreme de Justiţie, pentru toate celelalte competenţa se va stabili potrivit dreptului comun.

În Constituţie se precizează că, dacă s-a cerut urmărirea penală, Preşedintele României poate dispune suspendarea din funcţie, iar dacă un membru al Guvernului a fost trimis în judecată, suspendarea lui din funcţie devine obligatorie. Sunt "măsuri" care răspund, pe de o parte, unor exigenţe de ordin juridic privind prezumţia de nevinovăţie şi, pe de altă parte, unor exigenţe de operativitate a muncii executivului, activităţile ce ţineau de competenţa celui "trimis în judecată" urmând a fi continuate de un ministru interimar, numit în condiţiile art. 106, alin. 3 din Constituţie.

---

[501] Vezi, de exemplu, C. **Debbasch**, J. **Bourdon**, J. M. **Pontier**, J. C. **Ricci**, op. cit., p. 752 ş. a.

[502] În alte state competenţa de a judeca pe miniştri aparţine unor organe de jurisdicţie politică. Astfel, de exemplu, în Franţa membrii Guvernului sunt judecaţi de Curtea de justiţie a Republicii. (Vezi art. 8[1] din Constituţia Franţei de la 1958.)

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

În caz de condamnare, membrul Guvernului este demis de drept, dacă prin hotărârea judecătorească şi-a pierdut drepturile electorale. De asemenea, trebuie precizat că după ce Preşedintele României a dispus suspendarea, poate - la propunerea primului ministru - să-l revoce din funcţie.

Cazurile de răspundere şi pedepsele aplicabile membrilor Guvernului urmează a fi reglementate printr-o lege privind răspunderea ministerială (art.108, alin.3)[503].

În legătură cu răspunderea civilă, nu sunt prevăzute reguli în Constituţie, fapt pentru care această problemă rămâne sub incidenţa dreptului comun. Fiecare membru al Guvernului este civilmente responsabil pentru faptele lui prin care a provocat un prejudiciu - după caz, statului sau persoanelor fizice (sau altor persoane juridice afară de stat). Răspunderea patrimonială a miniştrilor rezultă, deci, din normele dreptului civil şi ea este "pusă în mişcare" fie printr-o acţiune civilă în cadrul unui proces penal, fie printr-o acţiune înaintată instanţei civile[504].

---

[503] Articolului 108 i s-au adus în Constituantă nişte amendamente, care nu au fost reţinute însă. Un amendament propunea o regulă similară celei din Codul civil referitoare la răspunderea comitentului pentru fapta prepusului său. Astfel, F. Miklos a propus următorul text: "În situaţia în care o persoană este vătămată printr-un act emis de un ministru, acesta să poată cere despăgubiri **de la stat, iar statul să soluţioneze problema sa faţă de ministru.**" Un alt deputat, Z. Severin, a propus un alineat având următorul cuprins: "Membrii Guvernului, care motivat s-au abţinut de la vot sau au votat împotriva unor hotărâri, regulamente, ordonanţe sau altor măsuri adoptate de Guvern, nu sunt solidar răspunzători decât pentru faptele pentru care se fac culpabili". (Vezi M. O. al României, Anul II, nr.14, Partea a II-a, Dezbateri parlamentare, aprilie 1991, p. 3).

[504] În doctrina franceză se face o distincţie, susţinându-se că, dacă prejudiciul este cauzat în afara exercitării funcţiilor, ministrul este supus regulilor de drept comun. Dacă prejudiciul este cauzat în exercitarea funcţiei, două ipoteze ar fi posibile: 1) Situaţia când prejudiciul este cauzat unui subiect de drept privat sau unei alte persoane publice decât statul, când se aplică regulile răspunderii administrative şi 2) Situaţia în care prejudiciul afectează patrimoniul statului, când răspunderea respectivă este înglobată răspunderii politice. (Vezi C. **Debbasch**, J. **Bourdon**, J. M. **Pontier**, J. C. **Ricci**, op. cit., p. 752-753).

Capitolul III

Raporturile Guvernului cu Parlamentul

Guvernul şi Parlamentul întreţin raporturi strânse, specifice republicilor parlamentare, făcând ca în cadrul regimului politic mixt existent la noi, balanţa să încline sensibil în favoarea Parlamentului. Să nu uităm că în Constituţie adjectivul "suprem" este utilizat numai pentru caracterizarea acestuia, chiar dacă îl raportează, se pare, doar la celelate organe **alese**, şi nu la toate autorităţile[505]. **Este vorba de: 1) raporturi de colaborare** care se manifestă în mod deosebit cu ocazia elaborării legii; 2) de raporturi ce se încheagă în procesul de informare a Parlamentului de către Guvern şi de către celelalte organe ale administraţiei publice şi 3) de raporturi prin intermediul cărora se realizează funcţia de control a Parlamentului asupra activităţii guvernamentale şi administrative.

Secţiunea I

Raporturile dintre Guvern şi Parlament în procesul de realizare a funcţiei legislative

Problemă analizată de noi în capitolul referitor la "funcţiile Parlamentului", raporturile dintre Guvern şi Parlament necesită o expunere succintă în acest context pentru a caracteriza principalele lor aspecte care relevă, pe de o parte, colaborarea puterilor în realizarea funcţiilor statului şi, pe de altă parte, controlul exercitat de una asupra activităţii celeilalte.

În ceea ce priveşte **funcţia legislativă,** trebuie observat mai întâi aportul diferit al celor două autorităţi şi atribuţiile lor **specifice.** Este un duet în care vioara întâi o constituie Parlamentul. Rolul

---

[505] În acest sens în art. 58 se prevede că "Parlamentul este organul reprezentativ **suprem** al poporului..." (s.n.)

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Guvernului se manifestă pe planul iniţiativei legislative[506], apoi prin impunerea unui anume **ritm** în desfăşurarea dezbaterilor, putând cere Parlamentului să adopte anumite legi în procedură de urgenţă[507], prin dreptul pe care îl are de a i se trimite raportul întocmit de comisia sesizată în fond cu 8 zile înainte de dezbateri[508], prin dreptul de a prezenta amendamente motivate în scris[509], prin dreptul de a participa la dezbateri şi prin obligaţia prezentării motivelor care au condus la promovarea proiectului[510], prin dreptul de a lua cuvântul înaintea dezbaterilor generale[511] şi dreptul de a-şi exprima punctul de vedere la discutarea fiecărui articol[512], prin dreptul de a pune în discuţie amendamentele respinse de comisia sesizată în fond, sau de a depune în mod excepţional noi amendamente[513] etc. Rolul Guvernului în procesul de elaborare, adoptare şi asigurare a constituţionalităţii legilor continuă cu posibilitatea de a sesiza Curtea Constituţională - în conformitate cu art. 144, lit. "a" din Constituţie - în vederea exercitării controlului constituţionalităţii legilor înainte de promulgare. Indirect, Guvernul poate să influenţeze procesul de asigurare a constituţionalităţii legilor şi prin dreptul pe care-l are de a fi consultat şi de a-şi exprima punctul de vedere cu privire la constituţionalitatea unor reguli juridice în legătură cu care Curtea a fost sesizată[514]. O altă atribuţie care aparţine de sfera legislativului este şi cea cuprinsă în art. 146, alin. 1 din Constituţie care

---

[506] Vezi art. 73 din Constituţie.

[507] Cu privire la procedura de urgenţă vezi Regulamentul Camerei Deputaţilor (art. 102-106), republicat în M. O. Partea I, Nr. 53, din 14 martie 1996 şi Regulamentul Senatului (art. 86-87), publicat în M. O., Partea I, Nr. 178 din 27 iulie 1993.

[508] Vezi art. 88, alin. 2 din Regulamentul Camerei Deputaţilor.

[509] Vezi art. 90 din Regulamentul Camerei Deputaţilor.

[510] Vezi art. 91 din Regulamentul Camerei Deputaţilor.

[511] Vezi art. 93 din Regulamentul Camerei Deputaţilor.

[512] Vezi art. 97 din Regulamentul Camerei Deputaţilor.

[513] Vezi art. 98, alin. 2 din Regulamentul Camerei Deputaţilor.

[514] Vezi art. 19 , alin. 1 din Legea nr. 47/1992, publicată în M.O., Partea I, nr.101 din 22.V.1992, modificată prin Legea nr. 138/1997 şi republicată în M. O., Partea I, nr.187 din 7 august 1997.

prevede că revizuirea Constituţiei poate fi iniţiată de (şi de) Preşedintele României **la propunerea** Guvernului.

În realizarea funcţiei legislative a statului prin colaborarea celor două puteri, un aport important îl are - indubitabil - Guvernul, prin competenţa sa de a adopta ordonanţe, în condiţiile prevăzute de lege; adică în urma adoptării de către Parlament a unei legi de abilitare în care se stabileşte în mod obligatoriu domeniul şi data până la care se pot emite ordonanţe şi, dacă acesta găseşte necesar, obligativitatea aprobării ordonanţei de către Parlament, până la împlinirea termenului de abilitare (art.114)[515]. De reţinut că o condiţie fundamentală[516] pentru exercitarea acestei competenţe de către Parlament este aceea de **a nu abilita Guvernul în domenii care fac obiectul legilor organice**[517]

Pentru a înţelege corect colaborarea Guvernului cu Parlamentul pentru realizarea funcţiei legislative a statului, unele precizări se impun. Când vorbim de funcţia legislativă a statului, avem în vedere o sferă mai largă decât cea pe care o presupune funcţia legislativă a Parlamentului. **Pentru stat am putea vorbi mai repede de o funcţie de reglementare a relaţiilor sociale**, funcţie ce se realizează prin adoptarea de reguli general-obligatorii, indiferent de forma pe care acestea o îmbracă: legi, decrete, ordonanţe, hotărâri etc.

---

[515] Pentru detalii, vezi supra, §1, Secţiunea IV din Capitolul V alTitlului III.

[516] Cu toate că această condiţie este obligatorie - prevăzută deci într-o normă imperativă - interpretarea dată de Guvern este în sensul că poate adopta ordonanţe **de urgenţă** prin care să modifice legi organice. Adică., ce nu poate face pe cale obişnuită - prin ordonanţe adoptate pe baza legilor de abilitare - poate face pe cale de excepţie (prin ordonanţa de urgenţă). În felul acesta se încalcă în mod brutal principiul constituţional înscris în art.58, precum şi regulile înscrise în art.114 din Constituţie. (Vezi, de exemplu, Ordonanţa de urgenţă nr. 36/1997 pentru modificarea şi completarea Legii învăţământului nr. 84/1995, publicată în M. O. nr. 152 din 14 iulie 1997 şi Ordonanţa de urgenţă nr. 22/1997 pentru modificarea şi completarea Legii adminiastraţiei publice locale nr. 69/1991.)

[517] Vezi art.114, alin.1; art.72, alin. 3 şi toate celelalte articole care fac trimitere expres la lege organică (precum art.3, alin.2; art.5, alin.1; art.83, 101, alin.1; art.116, alin.3 etc.)

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

etc. I se spune funcție legislativă, totuşi, pentru că însăşi noțiunea de lege este aici avută în vedere (înțeleasă) în sensul de act normativ juridic. Pentru Parlament am putea vorbi de o "funcție legislativă", luînd în considerare faptul că este "unica autoritate legiuitoare a țării", unica autoritate care adoptă legi, în sens tehnic, juridic.

Parlamentul adoptă legi - acte normative cu forță juridică supremă "create" potrivit regulamentelor de funcționare ale Camerelor- dar poate adopta şi alte acte normative - în virtutea aceleeaşi funcții -, cum sunt, de exemplu, hotărârile prin care se aprobă regulamentele de funcționare. Dar, **când Constituția îl califică ca "unică autoritate legiuitoare", face trimitere numai la legi, în sensul tehnic, juridic al noțiunii de lege.** La elaborarea acestora colaborează Guvernul, şi nu la elaborarea şi adoptarea moțiunilor, hotărârilor etc.

Dar Guvernul exercită o funcție de reglementare juridică a relațiilor sociale şi "în nume propriu", nu numai cu titlu de "colaborator". El poate adopta ordonanțe, în conformitate cu atribuțiile încredințate prin normele constituționale, dacă a fost abilitat de Parlament, şi hotărâri - ca activitate specifică de reglementare - în scopul organizării executării legii (art.107, alin.2).

În concluzie, raporturile dintre Guvern şi Parlament în realizarea funcției legislative trebuie privite atât prin prisma conlucrării lor din domeniul inițierii, elaborării şi adoptării legii, cât şi prin prisma realizării unor sarcini de legiferare a Parlamentului prin transmiterea competenței de a adopta norme juridice pentru reglementarea unor relații ce formează - în mod obişnuit - obiect de reglementare al legilor[518]. Şi, dacă avem în vedere că legile trebuie să fie conforme cu Constituția (supremația acesteia fiind consacrată expres de art. 51), iar intrarea lor în vigoare are loc - în caz de sesizare a Curții

---

[518] În realizarea sarcinilor de legiferare trebuie însă să se păstreze proporția impusă de exigențele art. 58 din Constituție, adică Parlamentul să rămână vioara întâi, fapt ce nu poate fi confirmat nici pentru Guvernul Victor Ciorbea, nici pentru Guvernul Radu Vasile, în perioada cărora numărul ordonanțelor adoptate a întrecut simțitor pe cel al legilor.

Constituționale - după efectuarea controlului, trebuie reținut în acest context și rolul Guvernului, alături de celelalte organe prevăzute de art.144 lit."a", în asigurarea constituționalității legilor. Și această activitate poate fi alăturată acelora (și acelora) din domeniul de realizare a funcției legislative.

Secțiunea II

Raporturile dintre Guvern și Parlament ce se cristalizează în procesul de informare a acestuia

Informarea Parlamentului, reglementată de Constituție sub forma informării propriu-zise (art.110), a întrebărilor și a interpelărilor (art.111), analizată de noi în cadrul capitolului privind funcția de control a autorității legislative[519], trebuie abordată în acest context dintr-un alt unghi de vedere, cel al modului în care se realizează colaborarea dintre cele două autorități, informația venind nu numai dinspre Guvern înspre Parlament, ci și invers.

Așa cum afirma nu demult un profesor de la noi, "într-o democrație pluralistă, legislativul și executivul trebuie să se informeze mutual. Folosul este reciproc."[520] Parlamentul nu-și poate exercita nici una din funcțiile sale fundamentale[521] - legislativă, guvernamentală[522] și

---

[519] Vezi supra, § 1, Secțiunea IV a Capitolului V din Titlul III.

[520] Vezi Ion **Deleanu**, Drept constituțional și instituții politice contemporane. Editura Fundația "Chemarea" Iași, 1993, p. 171.

[521] Cu privire la deosebirea dintre funcțiile fundamentale și cele laterale, vezi Genoveva **Vrabie**, Identificarea și clasificarea funcțiilor Parlamentului României, în "Studii de drept românesc", nr. 4/1994, p. 368.

[522] Funcția guvernamentală se realizează prin determinarea politicii externe, asigurarea echilibrului financiar și numirea, desemnarea sau alegerea unor persoane în vederea exercitării unor importante funcții guvernamentale și judiciare etc. (Vezi Genoveva **Vrabie**, Les fonctions du Parlement de la Roumanie.

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

de control - decât pe baza informării. Informarea apare ca "un numitor comun" al tuturor funcțiilor, eficacitatea lor depinzând de realizarea acestei funcții laterale - informarea. Dar nici executivul, Guvernul în mod deosebit, nu-şi poate exercita atribuțiile decât cu aceeaşi condiție.

Referindu-ne doar la prevederile constituționale din acest domeniu, o primă observație se impune: ele îşi au locul firesc în cadrul capitolului referitor la "Raporturile Parlamentului cu Guvernul", ceea ce este de natură a confirma "dubla direcție" a informației, în pofida faptului că "afirmațiile" din art.110 şi 111 par a obliga doar Guvernul să informeze Parlamentul.

În al doilea rând, **observăm că atât "obligațiile" înscrise în art.110** - adică cele ale Guvernului de a prezenta informații şi documente cerute de Camerele şi comisiile Parlamentului - **cât şi cele înscrise în art.111** - adică obligațiile Guvernului şi a membrilor săi de a răspunde întrebărilor şi interpelărilor formulate de parlamentari - **converg în aceeaşi direcție, având un scop unic: informarea Parlamentului**.

Informarea este indispensabilă exercitării funcției legislative, latura cognitivă a procesului de adoptare a legilor fiind tot atât de importantă ca cea de apreciere (de valorizare) şi de luare a deciziei. Informarea este, incontestabil, **indispensabilă realizării funcției guvernamentale**, activitatea şi decizia din domeniul politicii externe şi din domeniul financiar fiind direct determinate de cunoaşterea cât mai adecvată, cât mai profundă şi detaliată a relațiilor ce urmează a fi reglementate sau coordonate. La fel numirea, desemnarea, alegerea unor persoane în vederea exercitării unor importante funcții guvernamentale, judiciare etc. nu se poate realiza decât pe baza

---

Contribution à leur identification et à leur clarification, în "Revue internationale de droit comparé", nr.3 /1997, p. 701 ş.u.)

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

informării şi a luării unei decizii pe baza aprecierii "datelor" culese. În sfârşit, **activitatea de control a Parlamentului** şi "sancţionarea" Guvernului prin adoptarea moţiunii de cenzură, potrivit art.112, **nici nu se poate exercita altfel decât pe baza unei informări** cât mai complete, care să facă posibilă o judicioasă apreciere a activităţilor acestuia.

Pe baza reglementărilor constituţionale referitoare la procedeele de informare putem face o distincţie între: 1) mijloacele aflate la dispoziţia cetăţenilor, 2) mijloacele aflate la dispoziţia parlamentarilor, 3) mijloacele aflate la dispoziţia Camerelor şi organelor lor interne şi 4) mijloacele rezervate iniţiativei Guvernului, cu sau fără angajarea răspunderii politice[523].

1) **Mijloacele aflate la dispoziţia cetăţenilor - petiţiile** - intersectează câmpul raporturilor dintre Parlament şi Guvern, pentru că odată primite petiţiile de către Parlament, Comisia pentru cercetarea abuzurilor, corupţiei şi pentru petiţii[524], are îndatorirea, pe de o parte, de a examina petiţiile şi, pe de altă parte, dacă la cererea sa Camera a dispus, de a efectua o anchetă asupra abuzurilor sesizate, anchetă care presupune investigarea faptelor executivului (sau şi ale executivului)[525].

---

[523] Cu privire la alte posibile distincţii, vezi, de exemplu, Marcél **Prélot**, Jean **Boulouis**, Institutions politiques et droit constitutionnel, 7ème édition, Daloz, Paris, 1978, p. 819 ş. a., C. **Debbasch**, J. **Bourdon**, J. M. **Pontier**, J. C. **Ricci**, op. cit., p. 912 ş. a., J. **Burdeau**, op. cit., p. 635 ş. a., Bernard **Chantebount**, Droit constitutionnel et science politique, 10ème édition, Armand **Colin**, Paris, 1991, p. 567 ş. a., P. **Pactet**, op. cit., p. 458 ş. a., Claude **Leclerq**, Droit constitutionnel et institutions politiques, 7ème édition, LITEC, Paris, 1990, p. 674 , Tudor **Drăganu**, op. cit. (Tratat), vol. II, p. 184-189.

[524] Vezi art.55 pct.14 din Regulamentul Camerei Deputaţilor şi art.144-148 din Regulamentul Senatului.

[525] Abuzurile semnalate pot fi ale organelor administrative, ale organelor jurisdicţionale sau ale altor categorii de autorităţi.

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

2) **Mijloacele aflate la dispoziția parlamentarilor** sunt, în primul rând, cele prevăzute de art.110 din Constituție, și de regulamentele Camerelor care le "detaliază"[526] și, în al doilea rând, cele reglementate de art.111, detaliate și ele de regulamente[527].

Art. 110 din Constituție, care prevede obligațiile Guvernului și a celorlalte organe ale administrației publice de a prezenta **informațiile** și documentele cerute de Camera Deputaților și de Senat sau de comisiile parlamentare pot și trebuie a fi interpretate - având în vedere și dispozițiile celor două regulamente privind această instituție - în sensul că **deputații** și **senatorii** pot cere de la orice organ al administrației publice informațiile și documentele necesare desfășurării activității lor. Totuși, trebuie reținut, că în aceste situații Camera - prin intermediul Președintelui - este aceea care solicită oficial informația de la autoritatea administrativă și nu deputatul sau senatorul care, pentru exercitarea unor atribuții, întocmirea unor rapoarte etc. "inițiază" măsura dispusă de Cameră.

---

[526] Vezi art.160-162 din Regulamentul Camerei Deputaților și art.138-143 din Regulamentul Senatului.

[527] Vezi art.148-159 din Regulamentul Camerei Deputaților și art.130-137 din Regulamentul Senatului.

Posibilitatea și necesitatea anvizajării celor două instituții -1) informarea Parlamentului și 2) întrebările și interpelările miniștrilor - **în lumina scopului unic urmărit prin reglementare** - informarea adunărilor - **reiese**, de altfel, **și din definiția ce este dată "întrebării" de către cele două regulamente** - ("Întrebarea constă într-o simplă cerere de a răspunde dacă un fapt este adevărat, dacă o informație este exactă, dacă Guvernul și celelalte organe ale administrației publice înțeleg să comunice Camerei informațiile și documentele cerute de Camera Deputaților sau de comisiile permanente și dacă Guvernul are intenția de a lua o hotărâre într-o problemă determinată" - Vezi art.142, alin.2 din Regulamentul Camerei Deputaților.).

BUCUREȘTI CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

În al doilea rând, aşa cum reiese din interpretarea **art.111**, pentru informarea Parlamentului se exercită **dreptul parlamentarilor de a adresa întrebări şi de a interpela** pe membrii Guvernului.

Întrebările sunt un mijloc tradiţional de informare[528]. Ele se pot adresa oral sau scris, potrivit reglementărilor cuprinse în regulamentele de funcţionare ale celor două Camere. Spre deosebire de cele adresate celorlalţi membri ai Guvernului, întrebările adresate primului-ministru pot să se refere numai la politica **generală** a acestuia. **Interpelările** se fac întotdeauna în scris, şi ele sunt făcute îndeosebi de **grupuri** parlamentare. Privesc probleme **importante** ale activităţii interne şi externe a Guvernului[529]. Camera Deputaţilor sau Senatul, după caz, pot adopta o moţiune prin care să-şi exprime poziţia cu privire la problema ce a făcut obiectul interpelării.

În afară de întrebări şi interpelări, normele legale mai prevăd şi "**intervenţiile** deputaţilor, în nume personal sau în numele grupului parlamentar din care fac parte". Acestea nu pot cuprinde probleme care pot face obiectul întrebărilor, interpelărilor sau cererilor pentru care procedura este stabilită în Regulamentul Camerei[530]. Intervenţiile pot apare şi ele în sfera relaţiilor Camerei cu Guvernul, dacă au legătură cu activitatea administrativă.

3) **Mijloacele de informare aflate la dispoziţia Camerelor şi organelor ei interne** reies, în primul rând, din prevederile art.110, alin.1, teza a doua, unde se statuează şi **obligaţia** pentru Camera Deputaţilor şi Senat **de a solicita informarea şi anume**, "în cazul în

---

[528] Vezi supra, § 1. Secţiunea IV a Cpitolului V din Titlul III.

[529] Vezi art. 156 din Regulamentul Camerei Deputaţilor, modificat prin Hot. nr. 18 (M.O. nr. 111 din 2 iunie 1995) în care se prevede: „Guvernul şi fiecare dintre membri săi sunt obligaţi să răspundă la interpelări în cel mult două săptămâni. Pentru motive temeinice, Camera poate acorda un nou termen."

[530] Vezi hotărârea privind procedura de desfăşurare a şedinţelor Camerei Deputaţilor în care au loc intervenţii ale deputaţilor, în M.O. nr.340 din 8.XII.1994.

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

care o inițiativă legislativă implică modificarea prevederilor bugetului de stat sau a bugetului asigurărilor sociale de stat"[531]. În al doilea rând, ele reies din reglementările privind **comisiile parlamentare**, cele de anchetă îndeosebi, potrivit cărora comisiile **pot solicita datele** și **informațiile necesare**, de la orice organ al administrației publice, pot invita la ședințele lor orice persoană care lucrează în acest domeniu (administrativ), specialiști etc., pot porni anchete cu privire la activitatea desfășurată de Guvern, bineînțeles cu încuviințarea Camerei de care aparțin[532]. În al treilea rând, Parlamentul poate cere **prezentarea unor rapoarte de către Curtea de Conturi**, potrivit art.139, alin.3[533], după cum **poate determina Guvernul să adopte o declarație** prin care să-și exprime atitudinea față de anumite evenimente importante interne sau externe, potrivit art.106, alin.1, teza a doua din Constituție.

4) Trebuie, în sfârșit, să remarcăm și existența unor **mijloace de informare a Parlamentului la inițiativa Guvernului**, care reies din reglementările privind angajarea răspunderii acestuia asupra unei probleme, a unei declarații de politică generală sau asupra unui proiect de lege, conform art.113 din Constituție, precum și din cele referitoare la inițiativa legislativă și obligația expunerii de motive ce incumbă inițiatorului.

---

[531] Această obligație trebuie privită în strânsă legătură cu art. 137, alin. 5 din Constituție, unde se statuează: "Nici o cheltuială bugetară nu poate fi aprobată fără stabilirea sursei de finanțare".

[532] Vezi art.71 din Regulamentul Camerei Deputaților și art.57 din Regulamentul Senatului.

[533] În alin.3 al art. 139 din Constituție se prevede: "**La cererea** Camerei Deputaților sau Senatului, Curtea de Conturi controlează modul de gestiune a resurselor publice și **raportează** despre cele constatate" (s. n.).

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Secţiunea III

Raporturile dintre Guvern şi Parlament din sfera realizării funcţiei de control a Parlamentului

Problemă expusă cu ocazia analizei funcţiilor Parlamentului[534], controlul parlamentar al activităţii Guvernului trebuie abordat din nou în acest context pentru completarea "tabloului general" al raporturilor Parlament-Guvern, a poziţiei şi rolului activităţii guvernamentale înlăuntrul sistemului activităţilor statale. Este o problemă cu greu "detaşabilă" de cea anterioară - referitoare la informarea Parlamentului - controlul activităţii Guvernului realizându-se printr-un sistem de mijloace şi proceduri care începe cu informarea, continuă cu întrebările şi interpelările membrilor Guvernului şi se termină cu "sancţionarea" acestuia, cu luarea unei decizii ireversibile - demiterea Guvernului. Efectul unui astfel de control este de data aceasta altfel finalizat: încetarea forţată a mandatului. Dar la această consecinţă contribuie sau concură şi celelalte proceduri de control şi nu numai moţiunea de cenzură.

Prin adoptarea moţiunii de cenzură, Parlamentul retrage încrederea acordată **Guvernului** la învestitură[535]. Dar, la această soluţie

---

[534] Vezi supra, § 1 Secţiunea IV din Capitolul V al Titlului III.

Cu privire la această problemă, vezi şi: T. **Drăganu**, op. cit. (Tratat), vol. II, p. 169 ş.u., Antonie **Iorgovan**, op. cit. (Tratat), vol. II, p. 500 ş.u., D. **Ciobanu** şi V. **Duculescu**, op. cit., p. 178 ş.a., M. **Constantinescu**, I. **Deleanu**, A. **Iorgovan**, I. **Muraru**, F. **Vasilescu**, I. **Vida**, Constituţia României - comentată şi adnotată, p. 248-253, M. **Prélot**, J. **Boulouis**, op. cit., p. 830 ş.a., G. **Burdeau**, op. cit., p. 634 ş.a., C. **Debbasch**, J. **Bourdon**, J. M. **Pontier**, J. C. **Ricci**, op. cit., p. 903-916, B. **Chantebout**, op. cit., p. 567-574, C. **Leclercq**, op. cit., p. 674-680 şi P. **Pactet**, op. cit., p. 435-447, Dmitri **Georges-Lavroff**, Le droit constitutionnel de la Ve République, 2e édition, DALLOZ, Paris, 1997, p. 836-849.

[535] Dacă în perioada 1866-1938 responsabilitatea solidară a întregului Guvern în faţa Parlamentului coexista cu responsabilitatea individuală a fiecărui ministru, **Constituţia din 1991 consacră un sistem care nu cunoaşte decât**

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

extremă se ajunge, de regulă, după o perioadă, în care Parlamentul a utilizat toate mijloacele şi metodele de control prevăzute de Constituţie. Tocmai pentru că adoptarea moţiunii de cenzură conduce la cea mai gravă "sancţiune" a Guvernului[536] - demiterea - procedura este strict reglementată constituţional, prevăzându-se o serie de reguli precise precum cele ce reglementează iniţiativa, numărul celor ce o pot iniţia şi de câte ori poate fi iniţiată în aceeaşi sesiune, precum cele referitoare la obligativitatea de comunicare a moţiunii Guvernului, la modul de adoptare etc.[537]

La acelaşi rezultat sau final - moţiunea de cenzură - se ajunge şi în situaţia angajării răspunderii Guvernului în faţa Camerei Deputaţilor şi a Senatului asupra unui program, a unei declaraţii de politică generală sau a unui proiect de lege, în condiţiile art. 113[538]. Rezultatul este

---

responsabilitatea solidară a Guvernului în faţa Parlamentului. **O moţiune poate duce la demiterea Guvernului, dar nu poate fi îndreptată împotriva unui singur ministru.** (Vezi T. **Drăganu**, op.cit. (Tratat), vol. II, p. 172.

[536] Subliniindu-se gravitatea acestei măsuri, în doctrina franceză este citat fostul preşedinte Charles de Gaulle, care spunea că responsabilitatea Guvernului se traduce printr-o moţiune reglementată "în condiţiile care dau acestei rupturi un caracter de o gravitate extraordinară". (vezi M. **Prélot**, J. **Boulouis**, op. cit., p. 836).

[537] În acest sens, **în art. 112** se prevede:

"(1) Camera Deputaţilor şi Senatul, în şedinţă comună, pot retrage încrederea acordată Guvernului prin adoptarea unei moţiuni de cenzură, cu votul majorităţii deputaţilor şi senatorilor.

(2) Moţiunea de cenzură poate fi iniţiată de cel puţin o pătrime din numărul total al deputaţilor şi senatorilor şi se comunică Guvernului la data depunerii.

(3) Moţiunea de cenzură se dezbate după 3 zile de la data când a fost prezentată în şedinţa comună a celor două Camere.

(4) Dacă moţiunea de cenzură a fost respinsă, deputaţii şi senatorii care au semnat-o nu mai pot iniţia, în aceeaşi sesiune, o nouă moţiune de cenzură, cu excepţia cazului în care Guvernul îşi angajează răspunderea potrivit art. 113".

[538] Vezi supra, p. 198.

Art. 113 prevede:

același, dar inițiativa aparține de data aceasta Guvernului. Guvernul pune Parlamentul într-o situație limită, de a opta între acceptarea opiniei lui sau demitere.

"(1) Guvernul își poate angaja răspunderea în fața Camerei Deputaților și a Senatului, în ședință comună, asupra unui program, a unei declarații de politică generală sau a unui proiect de lege.

(2) Guvernul este demis dacă o moțiune de cenzură depusă în termen de 3 zile de la prezentarea programului, a declarației de politică generală sau a proiectului de lege, a fost votată, în condiția art. 112.

(3) Dacă Guvernul nu a fost demis potrivit alin. (2), proiectul de lege prezentat se consideră adoptat, iar programul sau declarația de politică generală devine obligatorie pentru Guvern.

(4) În cazul în care Președintele României cere reexaminarea legii adoptate potrivit alin. (3), dezbaterea acesteia se va face în ședința comună a celor două Camere".

Din lectura celor două articole reiese că **noua reglementare constituțională, abătându-se de la tradiția parlamentară a țării noastre, potrivit căreia votul de neîncredere al unei singure Camere era suficient pentru a obliga Guvernul să demisioneze, stabilește regula adoptării moțiunii de cenzură în ședință comună a Camerei Deputaților și Senatului.**

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

TITLUL VI

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

Capitolul I

Curtea Constituțională - autoritate de jurisdicție constituțională și de control al respectării legii

Această instituție - Curtea Constituțională - reprezintă "o premieră" în România, o inovație a Constituției din 1991[539], în sistemul anterior competența de control al constituționalității legilor aparținînd Parlamentului socialist (M.A.N.), iar în sistemul Constituției din 1923 Înaltei Curți de Casație și Justiție[540]. În legătură cu organul competent a realiza controlul constituționalității legilor, în Adunarea Constituantă s-au purtat vii și ample discuții. Două soluții erau prioritar preconizate: 1) crearea unui organ "special și specializat" pentru efectuarea acestuia[541] (Consiliul Constituțional, cum era intitulat inițial în "Tezele

---

[539] Curtea Constituțională este reglementată de Constituție - Titlul V - și de Legea **organică** nr. 47/1992 (publicată în M.O. nr. 190 din 7 august 1992), modificată prin Legea 138 / 1997 și republicată (cu o nouă numerotare a articolelor) în M.O., Partea I, nr. 187 din 7 august 1997.

Sistemul reglementării jurisdicției constituționale de către constituție este întâlnit în cele mai multe state. În altele, legile de organizare și funcționare ale Curților sunt "legi constituționale", precum în Italia, Rusia, Ungaria, Croația etc. Un sistem mai deosebit întâlnim în Bulgaria, unde Constituția (art.149, alin. 2) prevede că "prin lege nu se poate rglementa" Curtea Constituțională.

[540] Facem abstracție, în acest context, de situația existentă de la 22 decembrie 1989 și până la adoptarea Constituției din decembrie 1991, perioadă în care controlul constituționalității legii nu era reglementat.

[541] Sistem instituit inițial în Cehoslovacia și Austria - în anul 1920 - pe baza ideilor lui H. Kelsen. Acesta a preconizat un nou tip de justiție constituțională. Spre deosebire de sistemul american, nu se mai încredințează controlul constituționalității legilor instanțelor judecătorești, ci unor organe special create în acest scop.

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

pentru elaborarea Constituției", sau Curtea Constituțională) și 2) revenirea la sistemul Constituției din 1923, la tradiția existentă în domeniu încă din 1912[542], adică la controlul **judecătoresc** al constituționalității legilor. **În esență, alegerea continuității tradiției controlului judecătoresc** - instituit în țara noastră în condițiile în care nu multe state din lume acceptaseră ideea de control al constituționalității legilor - **se lovea de puterea de convingere a argumentelor celor ce invocau** sistemul ce a câștigat **net** teren în competiție cu celelalte, în special după cel de-al doilea război mondial[543], și îndeosebi în Europa: **controlul realizat de un alt organ** decât unul din cele ce reprezintă - în conformitate cu doctrina clasică -

---

[542] Pentru detalii și referințe bibliografice mai ample, vezi: Ion **Deleanu**, Justiția constituțională, Lumina Lex, București, 1995, p.129 ș.u., Tudor **Drăganu**, op.cit., p.241 ș.u., Genoveva **Vrabie**, Drept constituțional și instituții politice, Ediția a patra, revăzută și întregită, Editura "Cugetarea", Iași, 1997, p. 483 ș.u., Ion **Deleanu**, Drept constituțional și instituții politice, Teoria generală, vol. I, București, 1991, p. 149, Antonie **Iorgovan**, Drept constituțional și instituții politice, Teorie generală, Editura "Galeriile J. L. Calderon", București, 1994, p.78-91, Dan **Ciobanu** și Victor **Duculescu**, Drept constituțional român, Editura Hyperion XXI, București, 1993, p. 211-221.

[543] "**Primul val** de curți constituționale", cel din perioada interbelică - reprezentat de cele două curți, respectiv cea din Cehoslovacia și cea din Austria, precum și de tribunalul de garanții constituționale din Spania (1931) - este urmat de un **al doilea**, înregistrat după al doilea război mondial. Astfel, în 1945 se reînființează Curtea austriacă, în 1948 se creează Curtea Constituțională în Italia, în 1949 Tribunalul constituțional federal în Germania, în 1961 se înființează Curtea Constituțională din Turcia, în 1963 Curtea Constituțională din Iugoslavia, în 1959 Consiliul Constituțional din Franța. După anul 1970 se declanșează **al treilea val**. Astfel, apar organe specializate pentru controlul constituționalității legilor în Grecia (1975), Portugalia (1976), Spania (1978), Belgia (1983), Ungaria (1984), Polonia (1985). În sfârșit, putem vorbi de un **al patrulea val**, dacă ținem cont că toate statele ex-comuniste au ales acest model: Cehoslovacia, România, Bulgaria și Kazahstan în 1991, Cehia, Slovacia și Federația Rusă în 1993 etc. Vezi, Pedro Cruz **Villalon**, La formacion del sistema europeo de control de constitucionalidad (1919-1939), Centro de estudios constitucionales, Madrid, 1987 (Cf..... A. **Iorgovan**, op. cit., p. 84).

cele **"trei puteri":** legislativă, executivă şi judecătorească[544]. S-a spus, astfel, că prin modul de desemnare a membrilor Curţii se asigură profesionalismul acestui organ şi, mai ales, neutralitatea lui, fiind alcătuit din reprezentanţi ai celor două Camere ale Parlamentului şi de reprezentanţi desemnaţi de "şeful ramurii executive a organelor statului"[545]. S-a spus, de asemenea, că "soluţia" propusă prin TEZE "reprezintă o soluţie viabilă de apărare a Constituţiei", că adoptarea acesteia "înseamnă a garanta deplin şi distinct prestigiul şi respectarea Constituţiei[546], a drepturilor şi libertăţilor omului[547]". În sfârşit, s-a arătat că autoritatea ce urmează a fi creată va exercita şi alte atribuţii decât cele de jurisdicţie constituţională, având sarcini de control al respectării legii şi în alte domenii: organizarea referendumului, instituirea interimatului în exercitarea funcţiei de Preşedinte al României, suspendarea din funcţie a acestuia etc.

Împotriva creării unui organ specializat în controlul constituţionalităţii legilor s-au ridicat, însă, multe voci. **Una din observaţiile pertinente formulate împotriva creării Curţii Constituţionale** se referea la faptul că aceasta, aşa cum este prevăzută în proiect, nu este definită ca o putere de stat, **rămânând în afara "controlului reciproc"**, ca principiu de organizare şi funcţionare a autorităţilor

---

[544] În sensul că jurisdicţia constituţională se situează înafara celor trei puteri având misiunea de a face să fie respectate atribuţiile acestora, vezi Louis Favoreu, Les Cours Constitutionelles (conform A. Iorgovan, op. cit., p. 86).

[545] Vezi intervenţia profesorului I. **Deleanu**, în "Monitorul Oficial al României", anul II, nr.18, Partea a II-a, Dezbateri Parlamentare, joi 16.V.1991, p.4.

[546] Făcând abstracţie de faptul că instituirea unui organ de stat nu poate constitui în sine o garanţie **deplină** a realizării scopului urmărit prin reglementare, trebuie să admitem că un organ **specializat** în înfăptuirea controlului constituţionalităţii legilor poate constitui o garanţie a eficacităţii instituţiei, sigur, cu condiţia să acţioneze ca atare.

[547] Vezi "Monitorul Oficial al României", Partea a II-a, Dezbateri parlamentare, nr.18, p.14.

publice. În nici un text nu se prevede cine va controla acest organ[548]. **O altă observație a fost aceea referitoare la "Competența Curții de a hotărî asupra contestațiilor care au ca obiect constituționalitatea unui partid politic**, intervenientul manifestându-și teama că "5 oameni din 9" pot hotărâ soarta unui partid[549].

În discuțiile purtate în Adunarea Constituantă **s-a susținut și faptul că prin crearea unui astfel de organ se aduce atingere suveranității Parlamentului,** acesta fiind în concepția parlamentarului respectiv un organ ce s-ar situa pe o treaptă superioară față de toate celelalte. Ideea aceasta, însă, contravine principiului separației puterilor în stat, principiu care a fost avut în vedere de Constituantă, chiar dacă nu este înscris *expressis verbis* în Constituție. Prin adoptarea noii Constituții s-a urmărit mai mult crearea unui sistem de control reciproc pentru evitarea abuzului unei autorități în detrimentul altora, decât o ierarhizare a puterilor în stat și deci o supraordonare a Parlamentului.

S-a spus, de asemenea, **că un astfel de organ**, creat "în afara" puterilor tradiționale, **aduce atingere principiului separației puterilor în stat**, teamă manifestată de altfel chiar din momentul creării controlului constituționalității legilor în S.U.A. care, după părerea noastră, nu este complet lipsită de temei. Dar, **dacă prin crearea unui astfel de organ,** care cu greu ar putea fi integrat unui sistem al exercitării "controlului reciproc", **se realizează "o deviere" de la "modelul clasic"** al organizării puterilor în stat, din practica constituțională înregistrată până acum în statele care au adoptat acest sistem putem deduce incontestabil ideea utilității unei asemenea autorități. Curțile sau tribunalele constituționale create, în special cele din Europa, au jucat un rol important în contracararea atotputerniciei "blocului"

---

[548] Vezi intervenția senatorului Mihai Zaharia Ruva, în "Monitorul Oficial al României", Partea a II-a, Dezbateri parlamentare, nr. 18, p. 12.

[549] Vezi intervenția deputatului Mihai Carp, în "Monitorul Oficial al României", Partea a II-a, Dezbateri parlamentare, nr. 18, p. 17.

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

guvern-majoritate parlamentară, care îşi poate impune oricând şi oricum voinţa în activitatea legislativă. Ele au înregistrat deja un aport deosebit în promovarea unor interese generale de către minorităţile parlamentare, în apărarea drepturilor omului şi cetăţeanului, în asigurarea integrării normelor dreptului internaţional în cadrul dreptului intern etc.[550]. În concluzie, am putea afirma, că la dezbaterile Constituantei s-a manifestat mai mult teama transformării Curţii Constituţionale într-un superorgan, teama că Parlamentul s-ar putea subordona acesteia.

Criticându-se ideea creării unui "organ special" pentru înfăptuirea controlului constituţionalităţii legilor, s-au făcut şi diverse alte propuneri, afară de cele privind revenirea la sistemul creat (confirmat, mai bine zis) de Constituţia din 1923, printre care şi aceea de a încredinţa controlul anterior unei comisii a celor două Camere, ceea ce ar fi însemnat o revenire la sistemul socialist, consacrat de Constituţia din 1965.

Soluţia la care s-a ajuns în final - crearea Curţii Consituţionale - cu competenţă exclusivă[551] în realizarea controlului

---

[550] Subliniind **rolul jucat de aceste Curţi europene**, precum şi importanţa conferinţelor internaţionale anuale pe care le organizează - care au o misiune fundamentală în direcţia corelării activităţilor desfăşurate, împărtăşirii reciproce a experienţei dobândite şi apărării drepturilor şi libertăţilor fundamentale ale omului -, preşedintele Curţii Europene a Drepturilor Omului - D-nul Rolv **Ryssdal** - preciza: "Adesea am spus, la Strasbourg, cât de mult apreciem aceste reuniuni cu colegii noştri de la Curţile Constituţionale ale Europei, pentru că este vorba de o ocazie privilegiată de a reînoda contactele şi de a schimba puncte de vedere asupra problemelor pe care le întâlnim cu toţii în domeniile (locurile) în care acţionăm."("dans nos enceintes respectives") Vezi: Conseil de l'Europe, Cour Européenne des Droits de l'Homme, Xe CONFERENCE DES COURS CONSTITUTIONNELLES EUROPEENES, Budapest, 6-10 mai 1996, allocution par M. Rolv Ryssdal, Président de la Cour européenna des Droits de l'Homme, p.1.

[551] Art.1, alin.1 din Legea de organizare şi funcţionare a Curţii Constituţionale statuează: "Curtea Constituţională este **unica autoritate de jurisdicţie constituţională din România**" (s.n.). **Faptul că în realizarea controlului constituţionalităţii legilor au un rol important şi instanţele judecătoreşti**, care au ca primă sarcină "controlul" legilor ce urmează a fi aplicate din punct de vedere al

constituţionalităţii legilor, "pe cale jurisdicţională", şi cu competenţă de asigurare a respectării legilor în alte domenii legate de "funcţionarea" unor instituţii constituţionale - **se înscrie pe linia unei experienţe bogate în domeniu**, crearea curţilor constituţionale, lărgirea activităţii lor şi creşterea importanţei acestor instituţii pe plan internaţional constituind un argument important pentru adoptarea ei.

Creată după modelul occidental, cel întâlnit îndeosebi în statele în care există un sistem multiplu de jurisdicţii, **Curtea Constituţională are ca sarcină fundamentală controlul constituţionalităţii legilor**, sarcină exercitată, de altminteri, cel mai frecvent. Ea apare ca o jurisdicţie special constituită, care deţine monopolul în acest domeniu. Este un organ independent faţă de toate celelalte autorităţi statale[552]. Fiind un organ eminamente jurisdicţional, nu este "integrat" sistemului organelor judecătoreşti, aşa cum se întâmplă în alte state (cel puţin din punct de vedere formal, adică prin reglementarea lui într-o structură în care sunt incluse toate formele de jurisdicţie).

Îndeplinind prioritar sarcina de control al constituţionalităţii legilor, Curtea Constituţională este investită şi cu o paletă de alte atribuţii, veghind la respectarea procedurii pentru alegerea Preşedintelui României şi a normelor care reglementează suspendarea lui din funcţie,

---

conformităţii lor cu legea fundamentală, **şi Consiliul Legislativ, care avizează proiectele de legi, şi comisiile permanente ale Camerelor,** care analizează proiectele de lege şi în lumina constituţionalităţii lor, **şi cele două Camere ale Parlamentului,** care, în condiţiile prevăzute de art.145, alin.1 reexaminează legile declarate de Curtea Constituţională ca neconstituţionale, **nu ne poate conduce la concluzia că acestea sunt "organe de jurisdicţie constituţională".** Ele au un rol în asigurarea constituţionalităţii legii - cel dat în competenţa lor de Constituţie şi legi - dar **nu sunt organe de jurisdicţie constituţională,** ele nu rezolvă litigii din acest domeniu.

[552] În acest sens, în art.1, alin.2 al Legii nr. 47/1992 se prevede: "Curtea Constituţională este independentă faţă de orice altă autoritate publică şi se supune numai Constituţiei şi prezentei legi".

la respectarea procedurii legale pentru organizarea şi desfăşurarea referendumului, la îndeplinirea condiţiilor de exercitare legală a dreptului cetăţenilor de a iniţia legi etc[553].

Problema *naturii juridice* a Curţii Constituţionale din România se pune în termeni relativ asemănători cu cei din doctrina occidentală, deoarece are sarcini asemănătoare cu ale celorlalte curţi şi tribunale constituţionale din Europa . Este un organ politico-juridic[554], cu o competenţă care variază de la un stat la altul - pentru că nu s-a urmat un model de reglementare constituţională - dar care peste tot are în competenţa sa controlul constituţionalităţii legilor, fiind un organ special creat în acest scop.

Unele constituţii, precum cea a Germaniei din 1949[555] şi a Federaţiei Ruse din 1993[556], înglobează într-un "capitol" unic toate formele de jurisdicţie, inclusiv cea constituţională. Deci, **autoritatea care realizează controlul constituţionalităţii legilor** - şi controlul constituţionalităţii legilor, reţinând că în toate aceste state tribunalul (curtea sau consiliul constituţional) are şi un alt rol decât cel de asigurare a supremaţiei Consituţiei - **este reglementată, alături de autorităţile judecătoreşti,** în cadrul unei structuri unice, impunând, cel

---

[553] Vezi art. 144 din Constituţie.

[554] Referindu-se la decizia Curţii Constituţionale nr. 72/1995 cu privire la constituţionalitatea art. 9, alin. 1 din Legea nr. 84 / 1995 (Legea învăţământului). Renate Weber spunea că aceasta - Curtea Constituţională - "... este un organism nu numai jurisdicţional, dar şi politic, el este nepermis de mult, dependent de conjunctura politică". (Vezi Revista Română de Drepturile Omului, nr.9/1995, p.20.)

[555] Astfel, în capitolul IX este reglementată "puterea judiciară", aici fiind inclus şi Tribunalul constituţional federal. Mai mult, în art. 92 se prevede că "Puterea judiciară este încredinţată judecătorilor; ea **este exercitată prin Tribunalul constituţional federal,** prin tribunalele federale prevăzute de prezenta Lege fundamentală şi de tribunalele landurilor".

[556] Capitolul VII al Constituţiei Federaţiei Ruse este intitulat "Puterea judecătorească". În acest capitol, în art. 118, după ce se prevede că justiţia se realizează de către instanţele de judecată, se precizează că "Puterea judecătorească se realizează prin procedură **constituţională,** civilă, administrativă şi penală".

puțin la prima lectură, concluzia naturii judecătorești a curților constituționale. **Alte constituții**, însă, **reglementează** aparte, **într-un capitol** (titlu etc.) **distinct, organul de jurisdicție constituțională,** reliefându-i natura deosebită față de celelalte categorii de jurisdicții: civile, penale, administrative etc. Este soluția cea mai răspândită, pe care o întâlnim, de exemplu, în Constituția Franței din 1958, în Constituția Spaniei din 1978, în Constituția României din 1991 etc. În sfârșit, sunt și constituții în care, prin **tehnica** reglementării, "se sugerează" natura unică a jurisdicțiilor de tot felul: penale, civile, administrative, constituționale etc. Astfel, de exemplu, **în Constituția Portugaliei**, Tribunalul Constituțional este cuprins în titlul VI, structură afectată în întregime acestuia, ceea ce ne-ar putea conduce la concluzia că s-a dorit reliefarea naturii lui deosebite față de celelalte tribunale. **Dar, interpretarea acestor texte în lumina art.113**[557] **și, mai ales, a art. 211**, care enumerând categoriile de tribunale (de justiție, administrative, de conturi, militare etc.), face trimitere și la tribunalul constituțional, **ne impune concluzia că toate tribunalele** - indiferent de natura litigiilor pe care le soluționează - **fac parte dintr-o categorie unitară de organe - organele jurisdicționale.**

Diversitatea "soluțiilor tehnice" din constituții a dat naștere, după cum era de așteptat, **la o diversitate de opinii privind natura juridică a tribunalului constituțional,** unii susținând că este organ politic, alții că este un organ jurisdicțional, iar alții că este un organ mixt. Mai mult, situându-l "în afara" *puterilor* de stat, ca organ independent față de toate celelalte autorități statale, având ca menire "anularea actelor neconstituționale", tribunalul constituțional a fost considerat de cel ce

---

[557] În articolul 113, se prevede că "Organele de suveranitate sunt. Președintele Republicii, Adunarea republicii, Guvernul și tribunalele". Ideea care se impune, coroborând art. 223 și 211 cu art. 113, este de a include toate jurisdicțiile, inclusiv cea constituțională, într-o categorie unică".

i-a fundamentat necesitatea - H. Kelşen - ca un organ **sui generis**[558].

Având în vedere complexitatea acestei autorităţi şi, de aici, dificultatea aprecierii exacte a naturii sale juridice, părerile exprimate au fost nu numai variate, ci şi confuze uneori.

În ţara noastră, reglementarea Curţii Constituţionale într-un titlu aparte - Titlul V - separarea, deci, a prevederilor privind organizarea şi funcţionarea acestui organ de prevederile - unite într-un tot în cadrul titlului III, intitulat "Autorităţile publice" - care **statuează modul de organizare şi de funcţionare a organelor legiuitoare, executive şi judecătoreşti, este de natură a crea derută** pe planul stabilirii naturii lui juridice. Poate de aceea şi opiniile sunt exprimate confuz, într-un context afirmându-se categoric că noua Curte este "un organ politico-jurisdicţional", pentru ca în altul să se spună că aceasta - Curtea Constituţională - "se află în afara sistemului

---

[558] Vezi A. **Iorgovan**, Drept constituţional ...., p. 86. Ideea lui Kelsen privind apărarea normelor constituţionale ni se pare ca urmând în mod *firesc* celei privind suveranitatea Parlamentului. Rând pe rând s-au preconizat "soluţii" noi, cu speranţă în rezolvarea aceloraşi probleme care ţin de statul de drept, de exercitare a puterii fără să se ajungă la abuz (nici un abuz al unei autorităţi de stat asupra celorlalte, nici un abuz al puterii de stat faţă de cetăţeni). După promovarea ideii de suveranitate a monarhului, decepţionaţi de abuzurile monarhiei, s-a promovat principiul suveranităţii parlamentului. Decepţionaţi de eşecul acestei doctrine, de încălcarea legilor fundamentale, mai ales a regulilor privind drepturile şi libertăţile cetăţenilor de către "aleşii" poporului, doctrinarii au propus alte soluţii, precum aceea a creării unui "organ sui-generis" care să controleze parlamentul, să-i "anuleze" legea neconstituţională. Soluţia, însă, este bună atâta vreme cât acest organ nu se transformă într-un "super-organ". Competenţele ce-i sunt atribuite nu trebuie să-l scoată, însă, în afara sistemului de control pe care puterile de stat îl exercită una asupra celorlalte. Curtea Constituţională, dacă ne referim la ţara noastră, controlând **de o anume manieră** Parlamentul, este ea însăşi controlată de Parlament, atât prin faptul că acesta este singurul competent să-i stabilească, să-i modifice sau să-i abroge normele de organizare şi funcţionare, cât şi prin faptul că poate - cu votul a două treimi din numărul deputaţilor - să respingă obiecţia de neconstituţionalitate a Curţii Constituţionale.

jurisdicțional, ea reprezentând o autoritate distinctă și independentă"[559].

Subliniindu-se **caracterul politic** al acestui organ, în literatura de specialitate s-a arătat că în procesul de investitură a judecătorilor de la Curtea Constituțională, "obligatoriu sunt implicate autoritățile **politice**"[560] ("șeful statului", Camerele Parlamentului etc.). Pe de altă parte, **caracterul jurisdicțional** este afirmat direct de legea de organizare a Curții Constituționale, în art.1, alin.1 prevăzându-se că aceasta "este unica **autoritate de jurisdicție** constituțională în România". (s.n.)

În lumina celor expuse, sintetic pot fi formulate următoarele concluzii:

1) **Curtea Constituțională este un organ de stat**[561] - nu un organ *sui generis* - regulile juridice privind constituirea, organizarea, funcționarea și competența sa confirmând fără drept de tăgadă această concluzie.

2) **Curtea Constituțională este un organ politico-juridic**[562], caracterul său politic fiind determinat primordial de modul de

---

[559] Vezi Ion **Deleanu** și Florin **Vasilescu**, în: Mihai **Constantinescu**, Ion **Deleanu**, Antonie **Iorgovan**, Ioan **Muraru**, Florin **Vasilescu**, Ioan **Vida**, Constituția României, - comentată și adnotată, Regia autonomă "Monitorul Oficial", București, 1992, p. 303-304.

[560] Vezi A. **Iorgovan**, op. cit., p. 88-89.

[561] Cu privire la definirea sintagmei "organ de stat" și la raporturile ei cu sintagma "autoritate publică", vezi supra, Secțiunea a II-a a Capitolului I din Titlul II.

[562] Vezi A. **Iorgovan**, op. cit., p.81 și Ioan **Muraru**, Mihai **Constantinescu**, Jurisdicția constituțională în România, în „Revista de Drept Public", Serie Nouă, Anul I (19), ianuarie.iunie 1995, Nr. 1, Editura Atlas T&T p. 61.

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

constituire[563], iar caracterul jurisdicțional de atribuțiile de control al constituționalității legilor ce-i sunt atribuite în exclusivitate[564].

3) **Îndeplinind precumpănitor activități de control al constituționalității legilor[565], Curtea Constituțională exercită și alte activități de control**: de control al respectării Constituției și legilor în împrejurările strict determinate de Constituție, de control al unor activități din perspectiva conformității lor cu legea și cu scopul urmărit prin reglementare[566], **precum și o altă activitate "jurisdicțională"**, pronunțându-se asupra contestațiilor care au ca obiect constituționalitatea unui partid politic. De asemenea, are în sarcina sa și avizarea unor măsuri ce urmează a fi luate de Parlament.

---

[563] Trei judecători sunt numiți de camera Deputaților, trei de Senat și trei de Președintele României (art. 140, alin. 2 din Constituție).

[564] Potrivit art.1, alin.1 din Legea nr. 47/1992, "Curtea Constituțională este **unica autoritate de jurisdicție constituțională** în România". (s. n.).

[565] Ideea că realizează **precumpănitor** sau în principal sarcini jurisdicționale ne este impusă atât de faptul că în Cap. I din Legea privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale - **care formulează principii** - nu se face referire la toate atribuțiile Curții, ci doar la cele privind controlul constituționalității legilor, regulamentelor Parlamentului și a ordonanțelor Guvernului (art.2, alin.1), cât și de faptul că de la înființarea sa (1992) și până azi (1995) Curtea Constituțională a exercitat un volum incomparabil mai mare de activități jurisdicționale față de cele nejurisdicționale.

[566] Considerăm că rolul Curții Constituționale nu se poate reduce la cel de control al conformității cu legea (inclusiv Constituția), trebuind ca prin activitatea sa să persevereze în direcția atingerii scopurilor urmărite prin reglemetare. Astfel, de exemplu, în exercitarea atribuțiilor prevăzute la lit. h a art. 114 nu va verifica doar îndeplinirea condițiilor formale pentru exercitarea inițiativei legislative de către cetățeni - cele înscrise în art.73 , alin.1 și 2 -, ci și acele aspecte ale "procedurii" care pot dezvălui mobilurile, scopurile actului de inițiativă, pentru a nu permite ca acest drept de inițiativă să fie exercitat abuziv sau contrar scopului pentru care a fost înscris în Constituție.

4) **Având de realizat şi realizând precumpănitor sarcini de *iuris dictio*[567], Curtea Constituţională poate fi înglobată,** alături de instanţele judecătoreşti şi, eventual, alături de Curtea de Conturi[568], (mai precis, de Colegiul jurisdicţional al acesteia), **într-un sistem de organe ce reprezintă "puterea jurisdicţională",** (sau sistemul autorităţilor jurisdicţionale) dacă acceptăm ideea existenţei a "trei puteri în stat", în conformitate cu doctrina tradiţională[569].

---

[567] Prin "*iuris dictio*" înţelegem "rostirea dreptului" într-o situaţie juridică concretă, sesizată acelei autorităţi, şi printr-o declaraţie făcută conform normelor legale. (Vezi Ion **Deleanu**, Drept constituţional şi instituţii politice, II, Editura Fundaţia "Chemarea" Iaşi, 1992, p. 227).

[568] Includerea Curţii de Conturi înlăuntrul "puterii judiciare" o întâlnim în unele constituţii, precum cea din Grecia. Aici, în Capitolul "Organizarea şi jurisdicţia tribunalelor" este reglementată - alături de alte tribunale - şi Curtea de Conturi. (art. 98).

[569] Vezi supra, Capitolul V şi VI din Titlul I şi Capitolul II din Titlul II. "O soluţie" de acest gen întâlnim în **Constituţia Greciei**. În acest sens, în art. 26 se prevede: "1. Funcţia legislativă este exercitată de Camera Deputaţilor şi de Preşedintele Republicii. 2. Funcţia executivă este exercitată de Preşedintele Republicii şi de Guvern. 3. **Funcţia jurisdicţională** este exercitată de tribunale". (s.n.) Organele competente să realizeze această funcţie sunt tribunalele, ce sunt reglementate într-o structură a Constituţiei, intitulată "Despre puterea judiciară", aici fiind incluse, pe lângă instanţele de drept comun, Curtea de Conturi şi o "Curte Specială Superioară", ce are în competenţa sa controlul constituţionalităţii legilor (art. 100).

Pe planul doctrinei, o opinie înrudită cu a noastră întâlnim la prof. Dmitri Georges **Lavroff**, care, vorbind de "funcţia jurisdicţională" a statului precizează că aceasta constă "în faptul de a spune dreptul, de a-l aplica cu ocazia **unui diferend cu privire la validitatea unei reguli de drept**, sau cu aplicarea sa exactă" (s.n.). Vorbind, deci, de controlul validităţii regulei de drept, el include aici controlul de constituţionalitate al acesteia, fapt ce reiese şi din afirmaţiile sale privind autorităţile de stat (nu "puterile"), care sunt: legislativă, executivă şi jurisdicţională (nu judecătorească) şi din faptul că el include în ultima categorie de autorităţi şi Consiliul constituţional, care acţionează, ca şi instanţele judecătoreşti, în deplină indepenedenţă în exercitarea funcţiilor încredinţate (op.cit., p. 573-575).

5) **Fiind un organ de jurisdicție *constituțională* ce se detașează,** prin obiectul activității sale, **de organele judecătorești, Curtea Constituțională** - ca organ de stat - **se integrează unui sistem "depinzând" de alte organe de vîrf**[570] - în speță, de Parlament. "Limitele" puterii și activității sale sunt stabilite de Constituție dar și de Legea de organizare, aceasta, ca orice lege, putând fi oricând modificată sau completată de Parlament, fapt ce poate fi privit ca un mijloc de "a opri" puterea Curții în situația în care normele privind competența sa ar fi deturnate de la scopul adoptării lor, printr-un abuz de putere. Dar, tot "un mijloc de a opri puterea" Curții este și **controlul efectuat de Parlament asupra deciziilor de neconstituționalitate pronunțate de Curtea Constituțională în cadrul controlului** *a priori*. O astfel de decizie, după cum este știut, poate fi înfrântă cu votul a două treimi din numărul deputaților și senatorilor, **rediscutarea legii de către Camere constituind un bun prilej pentru exercitarea controlului parlamentar asupra Curții Constituționale.** Astfel, de exemplu, cu ocazia reexaminării Legii privind Statutul deputatului și senatorului la Senat, a fost criticată decizia acesteia privind legea amintită, pe motiv că încalcă art.2, alin.3 din Legea nr.47/1992 potrivit căruia **Curtea Constituțională se pronunță numai asupra problemelor de drept**, fără a putea modifica sau completa prevederea legală" și pe motiv că s-a pronunțat și asupra unor aspecte pentru care nu a fost sesizată. În acest sens, senatorul Ion Predescu a arătat că au fost și alte situații în care instanța de jurisdicție constituțională și-a depășit atribuțiile, cum s-a întâmplat în 1995, când a adoptat vestita decizie "privind obligativitatea deciziilor sale pronunțate în cadrul controlului de constituționalitate" (Decizia nr. 1) Or, tocmai aceste situații au determinat Parlamentul să modifice Legea de organizare a Curții Constituționale și să introducă

---

[570] Vezi infra, § I, Secțiunea a II-a a Capitolului II din Titlul VI.

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

prevederile cuprinse azi, după renumerotare, în alin.3 al art.2. Astfel, de la adoptarea Legii nr.138/1997, de modificare a Legii nr.47/1992, Curtea Constituțională se pronunță asupra problemelor de drept, și nu se poate pronunța asupra modului de interpretare și aplicare a legii, ci doar asupra înțelesului său contrar Constituției[571]

Capitolul II

Organizarea, atribuțiile și actele Curții Constituționale

Secțiunea I

Organizarea Curții Constituționale

Curtea Constituțională se compune dintr-un număr de **nouă judecători, numiți pentru un mandat de nouă ani**. Se reînnoiește cu o treime din numărul judecătorilor din 3 în 3 ani, în condițiile prevăzute de art.140 din Constituție și de art.7 din Legea ei de organizare și funcționare. Adunarea Constituantă a avut în această privință de ales între diversele modele oferite de constituțiile europene, potrivit cărora numărul membrilor curții sau tribunalului constituțional variază între 9 și 15 membri[572], în majoritatea cazurilor curțile reînnoindu-se periodic[573].

---

[571] Vezi M.O., Partea a II-a, Dezbateri parlamentare, nr. 102 din 24 iunie 1998, p. 3-4.

[572] Astfel, de exemplu, potrivit art. 56 din Constituția Franței, Consiliul Constituțional este format din 9 membri numiți, la care se adaugă foștii președinți ai Republicii, ca membri de drept, potrivit art. 159 din Constituția Spaniei, Tribunalul Constituțional se compune din 12 membri, potrivit art. 224 din Constituția Portugaliei, Tribunalul Constituțional are 13 judecători, în Italia numărul membrilor este de 15, în Austria este de 14, în Belgia de 12 etc. Dar există și constituții care nu prevăd numărul membrilor tribunalului constituțional, precum Legea fundamentală a Germaniei.

EC RS CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Durata pentru care sunt aleşi variază şi ea între 6 şi 12 ani, sau până la împlinirea unei anumite vârste[574].

Mandatul judecătorilor nu poate fi prelungit. Acesta încetează: a) la expirarea termenului pentru care a fost numit sau în caz de demisie, de pierdere a drepturilor electorale, de excludere de drept şi de deces; b) în situaţiile de incompatibilitate sau de imposibilitate a exercitării funcţiei de judecător mai mult de 6 luni; c) în caz de încălcare a prevederilor art.16, alin.3 din Constituţia României (care interzice demnitarilor dubla cetăţenie şi stabilirea domiciliului în străinătate) sau a art.37, alin.3 (care interzice judecătorilor să facă parte dintr-un partid politic) sau pentru încălcarea gravă a obligaţiilor prevăzute în art.41 al Legii nr.47/1992.

În cazul în care se iveşte vacanţa postului de judecător la Curtea Constituţională, va fi numit un altul. Dacă cel ce şi-a dat demisia, a decedat etc. era numit de Preşedintele României, acesta va avea dreptul să numească, dacă era numit de una din Camere, se va aplica aceeşi regulă[575].

În virtutea acestor prevederi, **judecătorii sunt obligaţi**: a) Să-şi îndeplinească funcţia încredinţată cu imparţialitate[576] şi în respectul

---

[573] Există totuşi şi curţi constituţionale care nu se reînnoiesc periodic, cum este, de exemplu, Tribunalul Constituţional din Portugalia (vezi art.224 din Constituţie).

[574] 70 de ani în Austria, Ungaria şi Belgia, 68 de ani în Germania, 65 de ani în Turcia etc. (Vezi Constituţia României, - comentată şi adnotată, p. 306).

[575] Astfel, de exemplu, D-l judecător I. Deleanu, numit de Preşedintele României, a fost eliberat din funcţie, prin decret prezidenţial, la 22 noiembrie 1996 şi în locul său **Preşedintele** a numit pe D-l N. Popa.

[576] **În legătură cu imparţialitatea judecătorilor** ne întrebăm dacă membrii completului de judecată care au soluţionat cauza referitoare la constituţionalitatea art.32 din Legea nr. 88/1993 privind acreditarea învăţământului superior au fost cu adevărat imparţiali, având în vedere faptul că mulţi judecători predau în acel moment la universităţi particulare, inclusiv preşedintele Curţii Constituţionale. De precizat că aveau una, două sau mai multe norme în cumul.

Constituției; b) Să păstreze secretul deliberărilor şi al voturilor şi să nu ia poziție publică sau să dea consultații în probleme de competența Curții Constituționale; c) În adoptarea actelor Curții Constituționale să-şi exprime votul afirmativ sau negativ, abținerea de la vot nefiind permisă; d) Să comunice preşedintelui Curții Constituționale orice activitate ce ar putea atrage incompatibilitatea cu mandatul pe care îl exercită; e) Să nu permită folosirea funcției pe care o îndeplinesc în scop de reclamă comercială sau propagandă de orice fel; f) Să se abțină de la orice activitate sau manifestare contrare independenței şi demnității funcției lor.

În privința desemnării sau numirii membrilor Curții, Adunarea Constituantă s-a oprit la o soluție relativ mai simplă decât a altor legi fundamentale[577] care încredințează acest rol mai multor organe - precum în Italia, unde 5 membri sunt numiți de Preşedintele Republicii, 5 de Camerele reunite ale Parlamentului şi 5 de magistra-

---

Sigur, reglementarea cuprinsă în art.32 era deficitară, simțindu-se nevoia modificării ei, pentru apărarea unor principii, în special pentru ca dreptul la muncă să nu fie îngrădit. Dar efectul abrogator al deciziei amintite şi faptul că legiuitorul nu a acționat prompt pentru a înlocui cu o reglementare adecvată regula astfel "dispărută" **au produs mari prejudicii învățământului superior**, calitatea procesului didactic având de suferit mai ales la facultățile de drept şi cele economice. Ore ne ținute, prelegeri superficiale, informare limitată, lipsa contactului cu studenții, imposibilitatea acestora de a dialoga cu dascălii lor sînt doar câteva din consecințele faptelor amintite.

În acest caz două măsuri urgente se impun:

1) Găsirea unei"soluții legislative", în sensul limitării rezonabile, în conformitate cu art.49 din Constituție, a dreptului de a preda la mai multe unități de învățământ ;

2) O mai detaliată reglementare a incompatibilităților şi a abținerii judecătorilor de la Curtea Constituțională. (Vezi: Decizia Curții Constituționale nr. 114 - nerecurată -, publicată în "Culegere de decizii şi hotărâri" din 1994, p.324-328.)

[577] Totuşi există, în acest sens, "soluții" şi mai simple, cum ar fi numirea tuturor judecătorilor de către rege (cum se procedează, de exemplu, în Spania) sau de către preşedintele republicii (ca în Republica Slovacia, de exemplu).

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

turile supreme - sau care adaugă membri de drept celor aleşi, precum în Franța, unde foştii preşedinți de republică fac parte din Consiliul Constituțional alături de membrii numiți de către Preşedintele Republicii şi de cele două Camere ale Parlamentului[578]. La noi, **trei judecători sunt numiți de Camera Deputaților, trei de Senat şi trei de Preşedintele României**[579]. **La început numirea s-a făcut diferențiat pe 3, 6 sau 9 ani**. În această situație, mandatul unei treimi din membrii Curții Constituționale încetează la intervalele arătate, ceea ce atrage numirea altor trei, adică câte un judecător de Camera Deputaților, de Senat şi de Preşedintele României. Această soluție permite, pe de o parte, reînnoirea Curții în raport cu modificările din compoziția Parlamentului şi, pe de altă parte, continuitatea în activitatea Curții.

Judecătorii Curții Constituționale aleg, prin vot secret, **preşedintele acesteia**, pentru o perioadă de trei ani[580].

Membrii Curții Constituționale trebuie să aibă pregătire juridică superioară, înaltă competență profesională şi o vechime de cel puțin 18 ani în activitatea juridică sau în învățământul juridic

---

[578] În alte state, precum Portugalia, majoritatea membrilor tribunalului constituțional (10 membri) sunt desemnați de Adunarea Republicii, iar ceilalți (3 la număr) sunt cooptați de aceştia (vezi art. 224, alin. 2 din Constituție).

[579] Analizând caracteristicile "modelului european" al controlului constituționalității legilor, profesorul Antonie Iorgovan preciza că una din ele este implicarea autorităților politice în desemnarea judecătorilor, fie în totalitate, fie numai a unei părți, care, de regulă, nu au statutul de magistrați. Acesta este şi unul din motivele pentru care Curțile Constituționale au fost apreciate ca "organe politico-jurisdicționale". "Magistrații, în sensul tradițional al termenului, sunt profesionişti ai dreptului, pe când judecătorii de contencios constituțional nu sunt cu necesitate de formație juridică" - precizează acesta. (vezi A. **Iorgovan**, Drept constituțional ....., p. 88).

[580] În alte state, preşedintele Curții este numit de şeful statului, precum în Franța şi Spania, iar în altele, precum în Grecia, Curtea este prezidată de Preşedintele Consiliului de Stat sau al Curții de Casație, în funcție de vechimea în muncă sau gradul lor (art.100 alin.2 din Constituție).

superior, cerințe ce sunt frecvent întâlnite și în alte Constituții (art.141 din Constituție)[581]. După cum se observă, la noi se cere condiția - pentru membrii Curții Constituționale - de a fi juriști, și nu judecători sau magistrați, așa cum prevăd alte constituții[582], fapt pentru care, din cei 9 judecători numiți în prima Curte constituită după adoptarea Constituției, cei mai mulți au fost profesori și nu foști judecători la instanțele judecătorești. **Funcția de judecător al Curții Constituționale este incompatibilă cu orice altă funcție publică sau privată[583], cu excepția funcțiilor didactice din învățământul**

---

[581] Astfel, **în Constituția Italiei**, se cere ca cei ce îndeplinesc această funcție să fie juriști cu cel puțin 20 de ani vechime în activitate, iar în Constituția **Portugaliei** se prevede obligativitatea ca 6 din cei 10 membri desemnați de Adunare să fie judecători la tribunale, ceea ce presupune, de asemenea, o anumită vechime în profesie. Și **în Constituția Greciei** sunt prevăzute astfel de condiții, dar **implicit.** Aici Curtea Specială Superioară este compusă din președinții Consiliului de Stat, Curții de Casație și Curții de Conturi, precum și din 4 consilieri de stat și 4 consilieri de la Curtea de Casație, desemnați prin tragere la sorți pe doi ani. În art. 100, alin. 2, care reglementează compoziția Curții, nu sunt prevăzute condiții de vârstă, de vechime sau privind profesia, astfel de condiții fiind reglementate în legile de organizare a instituțiilor de unde aceștia provin (Consiliu de Stat, Curte de Casație etc.).

[582] Vezi, de exemplu, Constituția Portugaliei (șase din cei zece membri desemnați de Adunare trebuie să fie judecători).

[583] Inițial, tezele pentru elaborarea proiectului de Constituție prevedeau mai multe incompatibilități, adică se făcea o enumerare a acestora, precizându-se că legea organică va stabili și altele, situație pe care o întâlnim frecvent în alte constituții. Astfel, de exemplu, în art. 159, alin. 4 din Constituția Spaniei se precizează: "Condiția de membru al Tribunalului Constituțional este incompatibilă cu orice mandat reprezentativ, cu exercitarea funcțiilor politice sau administrative, cu exercitarea unei sarcini de conducere într-un partid politic sau într-un sindicat și cu o funcție în serviciul acestora, cu exercitarea funcțiilor judiciare și a funcțiilor ce țin de ministerul public și cu orice altă activitate profesională sau comercială".
Soluția la care a ajuns Adunarea Constituantă de la noi este mai simplă și în același timp mai "fermă", excluzând posibilitatea exercitării oricărei alte funcții, afară de cea didactică.

juridic superior[584]. Judecătorii Curții Constituționale sunt independenți în exercitarea atribuțiilor lor și inamovibili pe durata mandatului. Ei nu pot fi trași la răspundere pentru opiniile și voturile exprimate la adoptarea soluțiilor (art. 4 al Legii nr. 47/1992)[585].

Judecătorii Curții Constituționale nu pot face parte, potrivit art.37, alin.3 din Constituție, din partide politice. Candidații pentru funcția de judecător, în cazul în care fac parte dintr-un astfel de partid, având obligația de a demisiona la data numirii.

Secțiunea II

Atribuțiile Curții Constituționale

§I. Enumerarea făcută de art. 144 din Constituție privind atribuțiile Curții Constituționale este limitativă

Având în vedere că interpretarea normelor cuprinse în art. 144 are consecințe deosebit de importante pe planul funcționării autorităților publice din țara noastră și a raporturilor dintre ele, cu implicații ce țin de realizarea exigențelor principiului statului de drept, vom prefața analiza funcțiilor Curții Constituționale cu câteva comentarii asupra opiniilor exprimate în legătură cu **enumerarea** prevăzută aici.

---

[584] După cum prevede art. 38 din Legea nr. 47/1992, numirea judecătorilor la Curtea Constituțională se poate face numai cu acordul prealabil al candidatului. **În cazul în care acesta ocupă o funcție incompatibilă cu aceea de judecător al Curții Constituționale** sau face parte dintr-un partid politic, acordul trebuie să cuprindă angajamentul candidatului de a demisiona, la data numirii, din acea funcție sau din partidul politic al cărui membru este.

[585] Judecătorii Curții Constituționale nu pot fi arestați sau trimiși în judecată penală ori contravențională decât cu aprobarea Biroului Permanent al Camerei Deputaților și Senatului sau a Președintelui României, după caz, și la cererea procurorului general al Parchetului de pe lângă Curtea Supremă de Justiție (Vezi art.42, alin.1 din Legea nr. 47/1992).

Articolul amintit prevede: "Curtea Constituțională are următoarele atribuții:

a) se pronunță asupra constituționalității legilor înainte de promulgarea acestora, la sesizarea Preşedintelui României, a unuia dintre preşedinții celor două Camere, a Guvernului, a Curții Supreme de Justiție, a unui număr de cel puțin 50 de deputați sau de cel puțin 25 de senatori, precum şi, din oficiu, asupra inițiativelor de revizuire a Constituției;

b) se pronunță asupra constituționalității regulamentelor Parlamentului, la sesizarea unuia dintre preşedinții celor două Camere, a unui grup parlamentar sau a unui număr de cel puțin 50 de deputați şi 25 de senatori;

c) hotărăşte asupra excepțiilor ridicate în fața instanțelor judecătoreşti, privind neconstituționalitatea legilor şi ordonanțelor;

d) veghează la respectarea procedurii pentru alegerea Preşedintelui României şi confirmă rezultatele sufragiului;

e) constată existența împrejurărilor care justifică interimatul în exercitarea funcției de Preşedinte al României şi comunică cele constatate Parlamentului şi Guvernului;

f) dă aviz consultativ pentru propunerea de suspendare din funcție a Preşedintelui României;

g) veghează la respectarea procedurii pentru organizarea şi desfăşurarea referendumului şi confirmă rezultatele acestuia;

h) verifică îndeplinirea condițiilor pentru exercitarea inițiativei legislative de către cetățeni;

i) hotărăşte asupra constatărilor care au ca obiect constituționalitatea unui partid politic"[586].

---

[586] În alte state, Curților sau tribunalelor constituționale le sunt încredințate şi alte categorii de atribuții. Astfel, art.93 din Legea fundamentală a

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

În legătură cu interpretarea enumerării cuprinsă aici, în deciziile sale, instanța constituțională s-a pronunțat adesea în sensul că atribuțiile sale sunt "**expres** și **limitativ** prevăzute de Constituție"[587]. Este o concluzie ce se impune prioritar din faptul că în finalul art. 144 nu există o prevedere, frecvent întâlnită în altele, care să transmită legiuitorului ordinar sarcina de a stabili și "alte atribuții" sau care să lase posibilitatea ca, prin interpretare, sfera atribuțiilor să poată fi lărgită. **Enumerarea cuprinsă aici este limitativă și nu enunciativă.** Și, totuși, unii autori, fiind în principiu de acord cu acest punct de vedere, îi aduc unele amendamente, propunând ca atribuțiilor prevăzute *expressis verbis* de Constituție să li se adauge și altele, formulate pe baza practicii Curții Constituționale, singura "condiție" pusă acesteia fiind aceea ca atribuțiile astfel formulate să nu contrazică "marile principii ale Constituției"[588]. Făcându-se trimitere la deciziile Curții Constituționale

---

Germaniei prevede în sarcina tribunalului competența de interpretare a constituției. De asemenea, în constituțiile **Germaniei, Italiei, Spaniei** etc. sunt prevăzute sarcini de rezolvare a unor conflicte de competență între autoritățile naționale și cele regionale" (art.134 din Constituția Italiei și art.161, lit."c" din Constituția Spaniei), sau sarcini de a statua în caz de divergență de opinii privind raportul dintre dreptul federal și dreptul landurilor (art.93 din Constituția Germaniei).

De asemenea, trebuie precizat că în alte state Curțile (tribunalele) constituționale, sau judecătorii Curții Constituționale împreună cu judecători de la instanțele de drept comun, au în competența lor - în condițiile prevăzute de constituție - și soluționarea cauzelor privind punerea sub acuzare a președintelui statului, precum în Slovacia, Croația și Italia.

[587] Vezi, de exemplu, decizia nr. 5 din 17 ianuarie 1994 în care se arată - cu referire la dispozițiile cuprinse în art.144: "În raport cu aceste dispoziții legale care **sunt de strictă interpretare**, se constată că nu intră în competența Curții soluționarea excepțiilor de neconstituționalitate referitoare la hotărârile Guvernului, asupra acestora urmând să se pronunțe instanțele judecătorești ordinare". (În: Curtea Constituțională, Culegere de decizii și hotărâri, 1994, Regia autonomă "Monitorul Oficial", București, 1995, p. 133.)

[588] În acest sens, profesorul Antonie Iorgovan spune că "...nimic nu oprește realizarea unui «pact politic» și, corespunzător, a unei practici a Curții și pentru

care sunt apreciate ca fiind "de interpretare", în special la decizia Plenului nr.1/1993[589], "care este, prin excelență, o decizie de interpretare", se propune, deci, a **se recunoaște Curții și o altă atribuție decât cele prevăzute expres în Constituție, și anume aceea de interpretare a Constituției** și a legilor supuse controlului de constituționalitate.

Problema ni se pare delicată, recunoașterea unei astfel de posibilități de "a adăuga" niște atribuții Curții, pe calea practicii, constituind un cuțit cu două tăișuri. **Teoretic**, dacă Adunarea Constituantă ar fi vrut ca instanța nou creată la noi să aibă și această atribuție - interpretarea Constituției și a legilor - o includea în Constituție, așa cum, de exemplu, a procedat Adunarea Constituantă din Germania[590]. **Practic**, însă, nu este posibil să negi acest rol al Curții Constituționale, nici o decizie, a nici unui organ jurisdicțional, nefiind posibilă fără acest "act" prealabil de interpretare. Și tot practic nu poți să faci abstracție de numărul mare de **decizii de interpretare** pronunțat de Curtea Constituțională[591]. **Problema care s-a pus, însă, a fost aceea a caracterului acestor decizii, a obligativității lor față de instanțele**

---

aspecte care, deși *expressis verbis* nu sunt prevăzute de Constituție, ele nu sunt contrazise de marile principii ale Constituției". (Drept constituțional....., p. 87).

[589] Publicată în M. O. nr. 129/1993 (vezi: Curtea Constituțională, Culegere de decizii și hotărâri, 1992-1993, Regia autonomă "Monitorul Oficial", București, 1994, p. 457-469).

[590] Astfel, art. 93, alin. 1 din Legea fundamentală a Germaniei prevede că **Tribunalul Constituțional federal statuează asupra interpretării legii fundamentale,** asupra litigiilor referitoare la întinderea drepturilor și obligațiilor unui organ federal sau ale altor organe interesate, dotate cu drepturi proprii prin prezenta Lege fundamentală sau prin regulamentul interior al unui organ federal suprem. (s.n.). Vezi, în acest sens, și constituțiile din Rusia, Bulgaria, Slovacia și Republica Moldova, adoptate după răsurnarea regimurilor comuniste.

[591] Practică a Curții Constituționale care a culminat cu Decizia nr. 1/1995 privind obligativitatea deciziilor Curții Constituționale și a determinat Parlamentul să modifice Legea nr. 47/1992.

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

judecătoreşti, cum s-ar împăca această afirmaţie cu cea din Constituţie (art.123, alin.2) potrivit căreia "judecătorii sunt independenţi şi se supun numai legii". Şi, mai departe, o întrebare care urmează logic: interpretarea dată de Curtea Constituţională este obligatorie faţă de Parlament? Se pot impune acestuia anumite "sarcini" privind abrogarea sau completarea unei legi, pentru a putea fi pusă de acord cu Constituţia[592]? Răspunsul la această ultimă întrebare este şi trebuie să fie negativ. Art.58 din Constituţie ni-l impune[593]. Parlamentul este unica autoritate legiuitoare a ţării. Dar, din nou teoria se dovedeşte ineficientă, în sensul neputinţei de a rezolva unele probleme ridicate în procesul efectuării controlului constituţionalităţii legilor. Dacă în practica instanţelor judecătoreşti se dau decizii contradictorii, Curtea Supremă de Justiţie se pronunţă asupra chestiunilor de drept - care au primit o soluţionare diferită din partea instanţelor de recurs - **pentru a asigura interpretarea şi aplicarea unitară a legilor**[594]. Dacă acest lucru s-ar

---

[592] În acest sens, vezi decizia nr. 38/1993, unde se stabileşte termenul de 30 noiembrie "pentru a da Parlamentului posibilitatea modificării dispoziţiilor din Codul penal" referitoare la infracţiuni în dauna avutului obştesc, care contravin Constituţiei (Curtea Constituţională, **Culegere de decizii şi hotărâri**, din 1993, p. 248).

[593] Vezi şi: Mircea **Criste**, Discuţii referitoare la ... , în "Dreptul" , nr 8/1995, p. 21.

[594] În acest sens, în art.329 din Codul de procedură civilă se prevede:

"**Procurorul general**, din oficiu sau la cererea ministrului justiţiei, are **dreptul, pentru a asigura interpretarea şi aplicarea unitară a legii pe întreg teritoriul ţării, să ceară Curţii Supreme de Justiţie să se pronunţe asupra chestiunilor de drept care au primit o soluţionare diferită** din partea instanţelor judecătoreşti.

Deciziile prin care se soluţionează sesizările se pronunţă de secţiile unite şi se aduc la cunoştinţa instanţelor de către Ministrul Justiţiei.

Soluţiile se pronunţă numai în interesul legii, nu au efect asupra hotărârilor judecătoreşti examinate şi nici cu privire la situţia părţilor din alte

întâmpla în practica Curții Constituționale, ar părea firesc ca Plenul acesteia "să rezolve problema". Este, de altfel, soluția cuprinsă în vechiul Regulament al Curții, unde se prevedea că "interpretarea dată de plen ... este obligatorie pentru completul de judecată[595], regulament care a fost expres abrogat de cel nou, intrat în vigoare în 1997[596]. Odată cu modificarea Legii de organizare şi funcționare a Curții Constituționale şi cu desființarea completelor de judecată, Regulamentul din 1997 nu a mai păstrat, după cum era şi firesc, această regulă.

Interpretarea este o sarcină ce aparține tuturor organelor de jurisdicție - indiferent de natura contenciosului -, deci şi Curții Constituționale. Ea apare ca o operațiune anterioară şi obligatorie a aplicării legii. Dar, având în vedere faptul că legea noastră fundamentală nu atribuie expres Curții Constituționale sarcina interpretării Constituției, aşa cum fac alte constituții, putem trage concluzia că **nu se pot adăuga alte atribuții celor expres prevăzute de art. 144**. S-ar deschide o portiță arbitrarului, chiar dacă interpretarea s-ar face de aşa manieră, încât să nu fie contrazise "marile principii ale Constituției", cum spune profesorul A. Iorgovan. Cine ar putea formula exact aceste principii, cine ar putea eticheta unul din principii ca fiind fundamental şi altul nu? Şi apoi, în numele unor principii nu s-ar putea ajunge la abuz? **Tocmai pentru apărarea unor principii, şi în primul rând al**

---

procese. **Dezlegarea dată problememlor de drept judecate este obligatorie pentru instanțe".** (s.n.)

[595] Astfel, art.26, alin.2 prevedea: "În cazul în care completul de 3 judecători sau completul de 5 judecători doreşte să se îndepărteze de interpretarea juridică conținută într-o decizie a plenului sau într-o decizie definitivă a unui complet, se va adresa plenului, acordînd termen în cauza pe care o dezbate. **Interpretarea dată de plen cu votul majorității judecătorilor este obligatorie pentru completul de judecată".** (s. n.) (vezi M. O. nr. 190 din 7 august 1992).

[596] Noul Regulament de organizare şi funcționare a Curții Constituționale este publicat în M.O., Partea I, nr. 308 din 12 . XI. 1997.

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

statului de drept, este mai bine să nu facem o interpretare "extensivă" textelor constituționale care reglementează competența autorităților publice, în general, și a Curții Constituționale în special, fapt de natură a preîntâmpina conflictele dintre ele, sau abuzul unora[597], în speță al Curții.

Problemă controversată, competența Curții Constituționale de interpretare generală ("oficială") a Constituției **a fost tranșată** de Legea nr.138/1997[598] care, modificând actul normativ de organizare și

---

[597] Suntem conștienți că această "afirmație de principiu" poate fi argumentat amendată, în practică textele respective putând fi interpretate extensiv atât de către legiuitor, cu ocazia adoptării unor legi care "detaliază" textele constituționale, cât și de către Curte, cu ocazia aplicării lor. Astfel, de exemplu, adoptarea Legii de organizare și funcționare a Curții Constituționale (Legea nr. 47/1992) s-a făcut pe baza textelor cuprinse în Titlul V din Constituție - așa cum ele erau interpretate de Parlament. Art.23, alin.2 din această lege prevede că excepțiile pot fi ridicate "de una din părți" sau **de către instanță, din oficiu**, dându-se, astfel, expresie unei interpretări extensive a art.144, lit.c.

De asemenea, o interpretare extensivă a fost dată textelor constituționale și de către Curtea Constituțională, care și-a arogat (argumentat, este adevărat!) dreptul de a impune, într-un anume fel, Parlamentului, modificarea Codului penal și un termen înlăuntrul căruia să realizeze acest lucru.

[598] Cu toate că prevederile legii interzic Curții Constituționale să se pronunțe asupra modului de interpretare a legii, se pare că acest lucru este "inevitabil". Iată, de exemplu, în dec. nr. 45/1998 se constată că "dispozițiile art. 504, alin. 1 Cod de procedură penală sunt constituționale **numai** în măsura în care nu limitează, la ipotezele prevăzute în text, cazurile în care statul răspunde patrimonial pentru prejudiciile cauzale prin erori judiciare săvârșite în procesele penale ..." (s.n.) (Vezi M.O. nr. 182 din 18 mai 1998). Dacă numai în această măsură dispozițiile amintite sunt neconstituționale, înseamnă că ele rămân în vigoare numai dacă sunt interpretate în conformitate cu opinia Curții Constituționale exprimată în această decizie. Observăm, deci, că instanța de jurisdicție constituțională continuă să exercite atribuția de interpretare "oficială" a legilor și după ce Legea 138/1997 a statuat interdicția "de a se pronunța asupra modului de interpretare și aplicare a legii."

Cu privire la această problemă vezi și Tudor **Drăganu**, Deciziile de interpretare ale Curții Constituționale. Rolul și limitele lor în înfăptuirea

funcționare al Curții, a stabilit că aceasta "nu se poate pronunța asupra modului de interpretare și aplicare a legii, ci numai asupra înțelesului său contrar Constituției" (art. 2, alin. 3).

§II. Posibile clasificări

1. Atribuțiile Curții Constituționale sunt prevăzute de Constituția României în art.144, regulile înscrise aici fiind apoi reluate de Legea de organizare și funcționare a Curții. Având în vedere că această lege statuează că "singura în drept să hotărască asupra competenței sale" este Curtea Constituțională (art.3, alin.2) ne întrebam anterior modificării ei dacă Parlamentul ar putea completa sau modifica (printr-o lege organică, desigur) regulile privind competența Curții, și opinam în sensul că răspunsul se impune afirmativ, dacă interpretăm textul amintit în lumina principiilor constituționale ce guvernează organizarea și funcționarea autorităților publice. Dacă funcția legislativă este atribuită Parlamentului "cu titlu principal", nici o altă autoritate nu o va putea realiza decât subsidiar. Deci Parlamentului îi aparține sarcina stabilirii, în speță, modificării, atribuțiilor Curții Constituționale - în limitele impuse de art.144 din Constituție.

Pe această linie de idei trebuie salutată "decizia" Parlamentului de a completa "afirmația" din art.3, alin.2 - "Curtea Constituțională este singura în drept să hotărească asupra competenței sale" - cu precizarea "Ea hotărăște în cazurile expres și limitativ prevăzute de art.144 din Constituție. O astfel de precizare era necesară cel puțin din două motive: 1) Pentru că regula înscrisă în art.3, alin.2 este susceptibilă de

---

principiului statului de drept, în "Revista Română de Drepturile Omului", nr. 15 / 1997.

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

mai multe interpretări, dintre care una ar fi în sensul că numai prin constituție se poate reglementa organizarea, funcționarea și atribuțiile Curții Constituționale - situație înscrisă în unele state, unde adunările constituite nu au această competență - și, 2) Curtea a interpretat deja extensiv art. 144 din Constituție referitor la atribuțiile ce-i sunt conferite și trebuia pus capăt acestei practici ilegale care avea drept consecință adoptarea unor decizii cu caracter normativ. De precizat că interpretarea de care vorbeam, în sensul că numai adunarea constituantă poate adopta reguli privind Curtea, este total înafara principiilor noastre constituționale, care consacră Parlamentul ca "unica autoritate legiuitoare a țării".

2. În ceea ce privește **clasificarea atribuțiilor** Curții Constituționale, prevăzute de Constituție și de legea ei de organizare și funcționare, în țara noastră s-au exprimat deja câteva puncte de vedere. **Într-o opinie** se face o distincție între: a) atribuții de control și b) atribuții consultative și de urmărire a respectării Constituției în cadrul unor anumite proceduri[599]. Într-o alta, relativ asemănătoare, se propune detașarea atribuțiilor de control de cele consultative[600]. În sfârșit, a mai fost făcută și o clasificare tripartită, și anume: a) atribuții de contencios constituțional, b) atribuții de contencios electoral și c) atribuții privind respectarea unor proceduri legale[601]

În ceea ce privește clasificarea atribuțiilor în a) consultative și b) de control, o observație se impune: cele două categorii propuse nu au în vedere același criteriu. Primele sunt apreciate în funcție de obligativitatea actelor ce le finalizează, secundele după "natura" activităților desfășurate în vederea exercitării lor.

---

[599] Vezi I. **Deleanu** și F. **Vasilescu**, în Constituția României, - comentată și adnotată, p. 309.

[600] Vezi I. **Deleanu**, op. cit., p. 237.

[601] Vezi A. **Iorgovan**, op. cit., p. 88.

Dacă avem în vedere natura actelor juridice care le finalizează şi caracterele lor, putem deosebi atribuţiile după cum: 1) se finalizează prin luarea unor decizii (după caz, hotărâri), acte obligatorii şi 2) se finalizează prin avize, acte consultative.

Marea majoritate a atribuţiilor prevăzute în art. 144 sunt atribuţii de control. Unele privesc controlul unor acte normative - după caz, legi, regulamente ale Camerelor sau ordonanţe - (art.144, lit. "a", "b" şi "c"), **altele controlul unor activităţi,** precum activitatea partidelor politice şi, eventual, a statutelor, a declaraţiilor lor etc., din perspectiva impusă de art. 37, alin. 2[602] (art. 144, lit. "i" din Constituţie) şi **altele controlul respectării unor proceduri legale**, proceduri prevăzute în Constituţie sau în legi cu privire la alegerea Preşedintelui României (art.144, lit."d"), la organizarea referendumului (art.144, lit. "g") şi la exercitarea dreptului de iniţiativă legislativă de către cetăţeni (art.144, lit."h").

Doar două din atribuţiile prevăzute de art. 144 nu pot fi apreciate ca fiind "de control", şi anume cele înscrise la literele "e" şi "f".

Coroborând **regula de la litera "e"** cu regulile ce "o detaliază" din Legea nr.47/1992, pe de o parte, şi având în vedere, pe de altă parte, "limbajul" utilizat de legiuitor, **această atribuţie poate fi apreciată mai repede "de constatare, de certificare"** a existenţei unor împrejurări (ce atrag anumite consecinţe juridice), **decât de control**". Constituţia prevede, astfel, că acest organ - Curtea Constituţională - "**constată** existenţa împrejurărilor care justifică interimatul în exercitarea funcţiei de Preşedinte al României..." (s.n.). "Vacanţa funcţiei de Preşedinte al României **se constată** la cerere" -

---

[602] Art. 37, alin. 2 din Constituţie prevede că "Partidele sau organizaţiile care, prin scopurile şi prin activitatea lor, militează împotriva pluralismului politic, a principiilor statului de drept ori a suveranităţii, a integrităţii sau a independenţei României sunt neconstituţionale".

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

după caz, la cererea preşedintelui uneia din Camerele Parlamentului, a preşedintelui interimar etc. (art.34, alin.2, 3 şi 4 din Legea nr. 47/1992). Constatarea aceasta se face printr-o **hotărâre,** conform art.13, lit."Bb", care "certifică" faptul că a intervenit vacanța funcției şi că, deci, suntem în prezența "împrejurărilor care justifică interimatul", situație care face necesară declanşarea procedurii de numire a unui preşedinte interimar.

Cealaltă atribuție ce nu poate fi încorporată categoriei activităților de control este cea reglementată de art.144, lit."f", unde se prevede în sarcina Curții Constituționale: atribuția de **"a da aviz consultativ pentru propunerea de suspendare din funcție a Preşedintelui României"**. Suspendarea nu este decisă de Curtea Constituțională, ci de Camerele reunite, în condițiile prevăzute de art.95, alin.1 din Constituție. Dar procedura prevede aici consultarea Curții Constituționale. Curtea este obligată să se pronunțe, să-şi comunice punctul de vedere, dar Parlamentul nu este obligat să-l respecte. Pentru aceasta, actul emis de Curte - "avizul consultativ" prevăzut de art.13, pct.C - este, exact cum denumirea o arată, "consultativ".

Am putea reține că, **în lumina celor arătate până acum, o posibilă distincție între atribuțiile Curții Constituționale ar fi aceea între: 1) atribuțiile de control, 2) atribuțiile "de constatare" şi 3) atribuțiile de consultare.** De asemenea, am putea deosebi, în cadrul primei categorii, a) atribuții în efectuarea controlului asupra unor acte normativ-juridice, intitulat de regulă controlul constituționalității legilor, b) atribuții în efectuarea controlului constituționalității activității unor partide politice[603] şi c) atribuții în efectuarea controlului respectării unor

---

[603] Acest control se realizează numai în condițiile în care a fost formulată - potrivit art. 29, alin. 2 din legea nr. 47/1992 - o contestație motivată privind constituționalitatea unui partid politic. **În această situație Curtea Constituțională apare mai mult ca organ de jurisdicție decât de control.**

proceduri legale. **Atribuţiile de control** - de altfel, cele mai numeroase - **şi cele de constatare se finalizează cu luarea unor decizii, după caz, a unor hotărâri, acte obligatorii, pe când atribuţiile de consultare se finalizează prin "avizarea" unor măsuri, prin adoptarea unor acte cu caracter consultativ.**

Dintre atribuţiile amintite, cea de control al constituţionalităţii legilor este cea mai frecvent exercitată. Ca volum de muncă depăşeşte net pe toate celelalte şi aparţine Curţii Constituţionale "cu titlu principal", determinându-i şi natura - organ de jurisdicţie constituţională.

§III. Atribuţiile de control

Controlul constituţionalităţii unor acte normativ-juridice

A. Controlul constituţionalităţii legilor

Scopul Curţii Constituţionale este - aşa cum o precizează art.1, alin.2 al Legii nr.47/1992 - "garantarea supremaţiei Constituţiei". În vederea realizării acestuia, Curtea asigură controlul legilor, al regulamentelor Parlamentului şi al ordonanţelor Guvernului[604], din punct de vedere al conformităţii lor cu "dispoziţiile sau principiile

---

[604] **În alte state, controlul constituţionalităţii legilor se întinde, potrivit constituţiilor lor, şi asupra altor acte normativ-juridice.** Astfel, în **Austria** sunt controlate hotărârile guvernamentale sau administrative, în **Germania** orice act al unei puteri publice prin care se încalcă drepturile şi libertăţile la care face trimitere art.93, alin.4a, în **Spania** se efectuează controlul constituţionalităţii şi asupra dispoziţiilor emanate de la organele comunităţilor autonome (art.162, alin.2), în **Italia** la fel (potrivit art. 134), iar în **Portugalia** formează obiect al controlului şi actele normative provenind de la "organele suveranităţii" şi cele provenind de la regiuni, tratatele internaţionale ratificate potrivit legii şi decretele sau decretele-legi (art. 277 şi 288), în **Slovacia**, sînt supuse controlului constituţionalitşţii toate actele normative (art.124), iar în **Republica Moldova** situaţia este asemănătoare celei din Slovacia (art.135) etc.

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Constituției" (art.2, alin.2)[605]. Controlul de constituționalitate este întotdeauna un control de conformitate cu legea fundamentală și nu un control de oportunitate.

Controlul constituționalității legilor se poate efectua - așa cum reiese din art.144, lit."a" și "b": a) **la sesizare** și b) **din oficiu**, acesta din urmă realizându-se doar într-o singură situație, și anume în cazul inițiativelor de revizuire a Constituției.

a) **Controlul realizat la sesizare** poate fi, după caz, 1) un control anterior și preventiv și 2) un control posterior și sancționator.

Controlul constituționalității se efectuează, în primul rând, asupra legilor, înainte de promulgare[606]. Este, deci, un control abstract și *a priori*[607]. **Sesizarea** poate aparține Președintelui României, unuia dintre Președinții celor două Camere ale Parlamentului, Guvernului, Curții Supreme de Justiție și unui număr de cel puțin 50 de

---

[605] Elaborată pe baza regulilor cuprinse în Titlul V din Constituție și în vederea punerii lor în aplicare, **Legea de organizare a Curții Constituționale** excede - după părerea noastră - "câmpul constituțional", sau, mai degrabă, **interpretează extensiv regulile referitoare la conformitatea legilor cu Constituția**. Actele normative supuse controlului - legile, ordonanțele și regulamentele Parlamentului - sunt verificate nu numai din punct de vedere al conformității lor cu normele constituționale, ci și cu principiile (Vezi art.2, alin.2). Ideea aceasta este "alunecoasă", însă. Se creează astfel, "**un spațiu**" prea larg de apreciere. Se poate ajunge la **formularea** unor principii de către Curtea Constituțională care nu sunt înscrise în Constituție, sau nu sunt conforme "spiritului" Constituției. Tocmai de aceea s-au și purtat deja discuții în legătură cu sfera atribuțiilor acesteia, unii autori propunând a se recunoaște Curții Constituționale sarcini ce nu sunt prevăzute *expressis verbis* de Constituție, dacă nu contrazic "marile principii ale Constituției". (Vezi supra, p. 350.)

[606] Vezi și Decizia Curții Constituționale nr. 338 din 18 iulie 1997, publicată în M.O. nr. 163 din 21 iulie 1997.

[607] În alte state, precum Italia, Germania etc., există un control abstract și *a priori*, dreptul de sesizare fiind încredințat nu numai unor organe de stat ci și cetățenilor.

deputaţi sau cel puţin 25 de senatori[608]. **În al doilea rând,** controlul se efectuează **asupra regulamentelor**[609] Parlamentului. În acest caz, Curtea acţionează **la sesizarea** unuia din preşedinţii celor două Camere, a unui grup parlamentar sau a unui număr de cel puţin 50 de deputaţi sau cel puţin 25 de senatori[610].

---

[608] În alte state, dreptul de a sesiza organul de jurisdicţie constituţională este atribuit şi cetăţenilor, mai ales în situaţii de încălcare a drepturilor fundamentale prevăzute de Constituţie. Alteori este atribuit şi altor organe decât cele ce au la noi acest drept. Astfel, de exemplu în Germania, cetăţenii au dreptul la un astfel de recurs, potrivit art.93, alin.4a din Legea fundamentală, precum şi comunele sau asociaţiile comunale (art. 93, alin. 4b). În Spania este cunoscut recursul individual, *de amparo* (art. 161, pct. b) şi dreptul instanţelor judecătoreşti de sesizare a jurisdicţiilor constituţionale (art.163), în Portugalia au dreptul de a sesiza Preşedintele Republicii, Preşedintele Adunării Republicii, Avocatul Poporului (*provedor de Justiça)*, procurorul general, 10 deputaţi, miniştrii etc. (art. 281, alin.2), iar în efectuarea unui "control concret al constituţionalităţii", orice persoană are drept la recurs, în condiţiile prevăzute de Constituţie (art. 280).

[609] **În legătură cu actele juridice supuse controlului constituţionalităţii,** în ţara noastră Curtea Constituţională a avut a se pronunţa asupra unei sesizări care nu privea nici legea, nici regulamentul, ci un act de aplicare a Regulamentului Camerei Deputaţilor, şi anume hotărârea acesteia de a invalida un mandat de deputat. Sesizarea s-a bazat pe interpretarea extensivă a art. 144, lit. "b" din Constituţie, în sensul că organul de jurisdicţie constituţională ar avea atât competenţa de a controla regulamentele Camerei cât şi hotărârile pronunţate de aceasta pe baza regulamentului.

Considerând că prevederile art. 144, lit."b" nu pot fi astfel interpretate, Curtea având drept de control al constituţionalităţii numai asupra regulamentelor, sesizarea a fost respinsă. (Vezi decizia nr. 68 din 23 noiembrie 1993, în: Curtea Constituţională. **Culegere de decizii şi hotărâri**. 1992-1993, p. 105-107).

[610] Prin acordarea **dreptului de sesizare** unor grupuri parlamentare, se creează posibilitatea partidelor din opoziţie de a se opune unor tendinţe abuzive ale partidului majoritar, după caz, ale coaliţiei de partide ce deţine majoritatea locurilor din Parlament, eventuala decizie de neconstituţionalitate a Curţii Constituţionale creând dificultăţi de înlăturare a obiecţiei de neconstituţionalitate, ştiut fiind că pentru adoptarea legii în aceeaşi formă este necesar votul a două treimi din numărul membrilor fiecărei Camere.

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

În vederea exercitării cu eficacitate a controlului constituționalității legilor înainte de promulgare și a atingerii scopurilor urmărite prin reglementare - asigurarea supremației Constituției - **s-au adoptat reguli prin intermediul cărora se facilitează și se "ordonează" dreptul de sesizare a Curții Constituționale**. Astfel, legea trebuie comunicată în termene precise organelor ce au dreptul de sesizare, (conform art.17, alin.2 din Legea nr.47/1992) sau, în cazul parlamentarilor, trebuie adusă la cunoștință data la care legea a fost depusă la secretarii generali ai Camerelor. Sesizarea făcută de un organ trebuie comunicată celorlalte care au dreptul de sesizare. Se solicită, de asemenea, punctul de vedere al celor două Camere ale Parlamentului și Guvernului, care îl pot prezenta pînă la data dezbaterilor.

Dezbaterea are loc în plenul Curții. În privința **obiectului** dezbaterilor, art. 20 din Legea 47/1995 prevede că acestea se vor purta "asupra prevederilor menționate în sesizare, cât **și asupra celor de care, în mod necesar și evident, nu pot fi disociate"** (s. n.). Având în vedere subiectivismul care nu poate fi evitat în identificarea regulilor care "în mod necesar și evident" nu pot fi disociate de cele expres prevăzute în sesizare, regula înscrisă în acest articol este o portiță prin care se poate ieși dincolo de "câmpul constituțional", dincolo de voința Constituantei. Am putea vorbi, chiar, dacă practica o va confirma, de un fel de "**drept de autosesizare**" **al Curții Constituționale**, singura competentă a decide până unde se întinde controlul, în această circumstanță[611].

---

[611] **Această temere a noastră a fost ulterior confirmată**. Într-adevăr, Curtea Constituțională "s-a autosesizat", adoptând o decizie privind obligativitatea deciziilor sale pronunțate în cadrul controlului de constituționalitate", pe data de 17 ianuarie 1995. Decizia a fost adoptată de plenul Curții Constituționale, cu majoritate de voturi, trei judecători făcând opinie separată. Aceștia au precizat că

În urma dezbaterilor Curții, **decizia** se ia cu votul majorității judecătorilor şi se comunică Preşedintelui României. Dacă s-a declarat neconstituționalitatea legii[612], decizia se comunică şi preşedinților celor două Camere.

"decizia emisă este inadmisibilă întrucât instituie o atribuție a Curții Constituționale: interpretarea obligatorie a Constituției față de toate autoritățile publice, independent de soluționarea unei cauze deduse judecății şi în lipsa oricărei sesizări". De asemenea, au arătat că "precedentul creat prin posibilitatea emiterii, din oficiu, de decizii de interpretare a Constituției, ... poate avea consecințe perturbatorii ale ordinii constituționale..." (Vezi: Monitorul Oficial nr. 16 din 26 ianuarie 1995, p.5-6.)

Inițiativa Curții Constituționale care s-a finalizat prin această decizie - nr. 1/1995 - **este datorată**, după părerea noastră, **şi faptului că legea fundamentală nu prevede**, ca în alte state, precum în Slovacia, *termene* **înlăuntrul cărora Parlamentul trebuie să reexamineze legea declarată neconstituțională**. Faptul că Parlamentul nu a luat în discuție timp de 4 luni legea amintită, pe de o parte, iar Guvernul a continuat să aplice ordonanța aprobată prin legea ce ulterior a fost declarată neconstituțională (ordonanța nr.50 din 12 august 1994 privind instituirea unei taxe de trecere a frontierei), a fost de natură a perturba ordinea de drept din țara noastră. În această situație, Curtea s-a simțit, într-un anume fel, datoare să contribuie la ..."îndreptarea lucrurilor".

Am putea vorbi în această situație de ... o culpă comună - a Parlamentului, pentru că nu a acționat la timp, a Guvernului, pentru că a continuat să aplice ordonanța amintită şi a Curții pentru că s-a autosesizat şi şi-a arogat o nouă atribuție, acționând ca "un organ legiuitor - **în crearea acestui precedent periculos de încălcare a normelor constituționale.**

În acest sens trebuie să reamintim că Legea nr.138/1997 a introdus "o precizare" în actul juridic pe care îl modifică (Legea nr.47/1992), tocmai pentru a preîntâmpina în viitor depăşirea competenței constituționale de către Curte. Astfel, la art.3, alin.2 s-a adăugat următoarea prevedere: "Ea hotărăşte în cazurile expres şi limitativ prevăzute în art. 144 din Constituție".

[612] Este incorectă afirmația potrivit căreia "Curtea anulează legea". Singurul organ competent să abroge (nu să anuleze) este Parlamentul. De aceea, de principiu, este preferabilă sintagma "**constată constituționalitatea**" şi, respectiv, sintagma "**declară neconstituționalitatea**". (Vezi:V.**Gionea**, Deciziile şi hotărârile Curții Constituționale a României şi efectele lor, raport la seminarul internațional

În această situație, potrivit art.145, alin.1 din Constituție, legea urmează a fi reexaminată[613].

Dacă legea este adoptată în aceeași formă, cu o majoritate de cel puțin două treimi din numărul membrilor fiecărei Camere, obiecția de neconstituționalitate este înlăturată, iar promulgarea devine obligatorie. În cazul în care, însă, în una din Camere nu se obține majoritatea de două treimi, **prevederile declarate neconstituționale prin decizia Curții Constituționale se înlătură din lege,** operându-se, cu aprobarea Camerei, corelările tehnico-legislative necesare[614].

Dacă legea în ansamblul ei este declarată neconstituțională, ea nu se mai trimite Preşedintelui României spre promulgare.

"Rolul Curții Constituționale în consolidarea statului de drept". București. 8-10 iunie 1994.)

[613] În nici un text nu se fixează un termen pentru reexaminare, fapt pentru care, uneori, lucrurile se tergiversează.

Reexaminarea este, după părerea noastră, **obligatorie**, obligativitatea aceasta decurgând din exigențele principiului separației puterilor în stat. **Parlamentul** este suveran în sfera legislativului, dar el este o **autoritate integrată unui sistem al controlului reciproc.** Dacă însăşi rațiunea creării Curții Constituționale este asigurarea supremației Constituției, sigur că s-a vizat de la început posibilitatea şi necesitatea "amendării" puterii legiuitoare în situațiile de încălcare a normelor legii fundamentale. Dacă deciziile Curții date în exercitarea controlului anterior nu obligă Parlamentul să reexamineze legea potrivit art.145, nu mai poate fi înțeleasă rațiunea acestei prevederi.

Dacă admitem această idee - "Parlamentul este obligat să reexamineze legea" - trebuie să precizăm **momentul în care deciziile devin obligatorii**. Şi în această privință opiniile sunt împărțite. Unii autori spun că sunt obligatorii de la data publicării în "Monitorul Oficial", alții - cărora ne raliem - de la data primirii de către Parlament a comunicării deciziei, comunicare pe care Curtea trebuie să o realizeze, potrivit art.20, alin.2 din Legea nr. 47/1992 (Cu privire la punctele de vedere exprimate în legătură cu această problemă, vezi I. **Deleanu**, Justiția constituțională, p.239).

[614] Vezi art.118, alin.5 din Regulamentul Camerei Deputaților, republicat în M. O. nr. 112 din 2 iunie 1995.

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Controlul anterior se exercită **din oficiu** într-o singură situație, și anume cu ocazia inițiativelor de revizuire a Constituției, așa cum se statuează în art.144, lit.a.

În legătură cu inițiativa de revizuire a Constituției, trebuie precizat mai întâi faptul că, potrivit art.146, aceasta poate veni de la Președintele României, la propunerea Guvernului, de la o pătrime din numărul deputaților sau al senatorilor și de la cel puțin 500.000 lei de cetățeni, în condițiile expres prevăzute aici. Reținând că inițiativa poate aparține și cetățenilor, este necesar să observăm că intepretarea art.144 lit.h - care dă în competența Curții Constituționale verficarea îndeplinirii condițiilor pentru exercitarea inițiativei legislative de către cetățeni" - trebuie să se facă în lumina prevederilor art.144, lit.a. Inițiativa legislativă a cetățenilor, atunci când se referă la Constituție, la revizuirea ei, trebuie, deci din oficiu controlată, din punct de vedere a constituționalității ei, de către Curtea Constituțională. Numai că, în acest caz, ceea ce formează obiect al controlului nu este conformitatea regulilor juridice "propuse", a conținutului lor cu normele constituționale, care evident sunt "neconstituționale", fiind destinate a modifica Constituția, (fie prin modificarea propriu-zisă, fie prin abrogarea sau adăugarea unor reguli). Obiectul controlului îl formează în acest caz respectarea normelor de exercitare a inițiativei de revizuire, precum cele referitoare la organele sau persoanele ce au drept de inițiativă legislativ-constituțională, cele referitoare la momentul în care se declanșează inițiativa (știut fiind că ea nu poate fi exercitată pe perioada prelungirii mandatului Camerelor), cele referitoare la limitele revizuirii etc.[615]. Curtea nu se poate, deci, pronunța asupra confor-

---

[615] În legătură cu caracterul normelor constituționale care stabilesc "limite de revizuire" și cu competența Curții Constituționale de control în acest sens, vezi: Tudor **Drăganu**, op. cit. (Tratat), vol. I, p. 313, I. **Deleanu**, op. cit., p. 286-291, Genoveva **Vrabie**, Drept constituțional și instituții politice, vol. I, Ediția a IV-a, p.

mitații regulilor ce formează obiectul normativ al inițiativei cu dispozițiile și principiile Constituției. Numai Parlamentul, ca "adunare constituantă derivată" poate decide în acest sens. Și, pentru că numai acesta poate decide - în condiții "prereglementate" prin art.146-147 din Constituție, - credem că singurul care mai poate aprecia, eventual, conformitatea noilor reglementări cu spiritul Constituției este poporul, care în caz de încălcare gravă a principiilor constituționale sau de "fraudă la constituție"[616] poate **infirma**, cu ocazia referendumului, prevederile art. 147, **decizia** Parlamentului.

În privința controlului constituționalității regulamentelor Parlamentului, care este un control posterior, s-au stabilit de asemenea reguli riguroase de natură a se asigura eficacitatea și operativitatea acestei activități[617].

Dacă prin decizia plenului Curții Constituționale se constată neconstituționalitatea unor dispoziții ale Regulamentelor, Camera sesizată va reexamina aceste dispoziții, pentru punerea lor de acord cu prevederile Constituției, potrivit art.22, alin.4 al Legii nr.47/1992. Așa cum s-a precizat în decizia Curții Constituționale nr.45/1994, pentru regulamentele parlamentare nu există posibilitatea înlăturării obiecției de neconstituționalitate, care - în art.145, alin.1 din Constituție - este prevăzută doar pentru legi. În acest sens, în art.118, alin.ultim din Regulamentul Camerei Deputaților (așa cum a fost modificat prin Hotărârea nr.18/1995) se precizează: „În cazurile de neconstituționalitate constatate potrivit art.144, lit."b"), dispozițiile declarate

---

255 ș.u. și Decizia Curții Constituționale nr.85/1996, publicată în M. O. nr. 211 din 6 septembrie 1996.

616 Vezi Genoveva **Vrabie**, Drept constituțional și instituții politice. vol. I, p. 265.

617 Vezi art.21-22 din Legea nr.47/1992 și art.118 din Regulamentul Camerei Deputaților.

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

neconstituționale nu se mai aplică. **În vederea înlocuirii acestor dispoziții, Camera va reexamina textele declarate neconstituționale** pe baza raportului Comisiei juridice, de disciplină și imunități[618].

În privința controlului posterior asupra legilor și ordonanțelor, în art.144, lit. c se prevede, făcându-se referire la Curtea Constituțională, că aceasta "hotărăște asupra excepțiilor ridicate în fața instanțelor judecătorești[619] privind constituționalitatea legilor și ordonanțelor".

Excepția poate fi ridicată de una din părți sau din oficiu[620], de instanța judecătorească ("precizare" adusă textului constituțional prin Legea nr.47/1992). În tăcerea legii, **excepția poate fi ridicată în orice fază a procesului**, dar nu în fața Curții Constituționale[621]. Cel ce

---

[618] Vezi M. O. nr. 112 din 2 iunie 1995.

[619] Sintagma "instanțe judecătorești" a fost interpretată extensiv în decizia Curții nr. 64 din 2 iunie 1994, ajungându-se la concluzia că sesizarea ei poate fi făcută și de o "instanță administrativ-jurisdicțională", venind cu o argumentație persuasivă în acest sens. Printre argumentele invocate se află unul care "confirmă" punctul nostru de vedere referitor la "autoritatea jurisdicțională" formată din instanțele judecătorești, din Curtea Constituțională etc., într-un cuvânt din toate organele care desfășoară o activitate de **iuris dictio**. (Decizia amintită este publicată în Monitorul Oficial nr. 177 din 12 iulie 1994.) Ulterior **Curtea a revenit asupra jurisprudenței sale**, statuând că "...instanțele Curții de Conturi nu pot sesiza Curtea Constituțională cu excepția de neconstituționalitate", deci nu pot fi considerate instanțe judecătorești, conținutul acestei sintagme fiind riguros stabilit prin coroborarea art. 125, alin. 1, din Constituție cu prevedrile legilor nr. 22 / 1992 și nr. 54/1993. (Vezi Decizia nr.II din 15 februarie 1995, publicată în **Culegere** .... pe 1995, p. 681 ș.u. și Decizia nr.58/1997, publicată în M.O. nr.90 din 26.II. 1998.)

[620] Vezi, de exemplu, excepția de neconstituționalitate a prevederilor art. 60, alin. 1, lit. B din Legea nr.3/1997 privind pensiile de asigurări sociale de stat și asistență socială, **invocată din oficiu** de Judecătoria Sectorului 1 București (Decizia nr. 69 / 1996, în **Culegere de decizii** ..... 1996, p. 527-533).

[621] În acest sens, în decizia Curții Constituționale nr. 283 din 1 iulie 1997 se prevede: "Curtea Constituțională nu se poate pronunța asupra acestei excepții de

ridică excepția de neconstituționalitate **trebuie să specifice care anume texte**, articole, paragrafe etc. sau **principii din Constituție sunt încălcate.**

În activitatea Curții Constituționale s-au ridicat câteva probleme în legătură cu acest lucru, dintre care amintim: 1) Cum trebuie să procedeze instanța constituțională în situația în care **textul este greșit invocat?** 2) Ce se întâmplă dacă **nu se face trimitere la un text precis**, ci se invocă în general neconstituționalitatea? și 3) Toate textele invocate vor trebui supuse controlului de constituționalitate sau numai cele de care depinde judecarea cauzei?

În soluționarea primei probleme amintite de noi, Curtea Constituțională, într-o decizie recentă, a apreciat că, deși autorul excepției s-a referit la un alt articol, Curtea se poate pronunța asupra excepției de neconstituționalitate pentru că "detaliile" oferite de partea care a ridicat excepția pot conduce la identificarea corectă a articolului invocat[622].

În soluționarea celei de a doua probleme, Curtea Constituțională a arătat că în situația în care nu este indicată nici o prevedere din Constituție care este încălcată prin legea invocată, nu avem de-a-face cu o excepție de neconstituționalitate așa cum este înțeleasă această sintagmă din interpretarea Constituției. Astfel, în decizia nr.44/1998 s-a precizat că "instanța de contencios constituțional nu este în măsură să se substituie părții cu privire la invocarea unor motive de neconstituționalitate, deoarece ar exista, astfel, un control de constituționalitate din oficiu, ceea ce este inadmisibil în raport cu

---

neconstituționalitate, întrucât ea a fost pentru prima oară invocată în fața Curții, în recurs. (Vezi M.O., Partea I, nr. 169 din 24 iulie 1997.)

[622] Vezi decizia Curții Cosntituționale nr. 463 / 1997, unde autorul invoca art.81, alin.3 din Codul penal, având în vedere de fapt prevederile art.81, alin.4 din acest cod. (Decizia a fost publicată în M.O., Partea I, nr. 53 din 6. II.1998).

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

prevederile art.144, lit.c) din Constituție și cu cele cuprinse în Legea nr.47/1992..."[623].

În soluționarea celei de a treia probleme, Curtea Constituțională a opinat în sensul că în cadrul litigiului constituțional se vor avea în vedere "numai dispozițiile legale de care depinde judecarea cauzei"[624].

În legătură cu textele invocate de cel ce ridică excepția de neconstituționalitate s-a ridicat și o altă problemă, cu importante consecințe pe planul ocrotirii drepturilor subiective, și anume **cum trebuie procedat în situația în care există o deosebire între excepția ridicată de o parte în proces și referirile din încheierea de sesizare a instanței în fața căreia ea s-a ridicat**. Manifestându-și rolul activ, Curtea Constituțională s-a pronunțat în sensul că "încălcarea de către instanță a obligației de a sesiza Curtea cu excepția, așa cum a fost invocată, respectiv reținerea parțială a excepției în încheierea de sesizare, nu poate avea ca semnificație nerespectarea dreptului constituțional al părții de a invoca excepția de neconstituționalitate așa cum crede de cuviință"[625].

---

[623] Vezi decizia Curții Constituionale nr.44/1998, publicată în M.O., Partea I, nr.160 din 22.IV.1998.

[624] Vezi decizia Curții Constituționale nr.63/1998, publicată în M.O., Partea I, nr.195 din 26 mai 1998.

[625] În speță, decizia recurată se referea exclusiv la excepția de neconstituționalitate a unor norme metodologice aprobate prin hotărâre de guvern. În aceste condiții, cum hotărârile nu pot forma obiect al controlului de constituționalitate, în conformitate cu art.144, lit.c, Curtea Constituțională a respins ca vădit **nefondată** excepția de neconstituționalitate. În realitate partea invocase nu numai neconstituționalitatea normelor metodologice ci și neconstituționalitatea unor norme dintr-o ordonanță. În aceste condiții Curtea a admis recursul, dar pentru motive întemeiate, a respins **pe fond** excepția de neconstituționalitate. (Vezi decizia Curții Constituționale nr.604/1998, publicată în M.O., Partea I, nr.134 din 2. IV.1998.)

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

O problemă cu care Curtea s-a confruntat adesea este şi cea privind **actele normative care sunt supuse controlului posterior**, cu toate că textul constituţional este clar, nominalizând doar **legile şi ordonanţele**. Astfel, chiar în decizia comentată de noi anterior, pe lângă aspectul pe care l-am relatat, era şi un altul, legat tocmai de această problemă. **În excepţia de neconstituţionalitate se făcea referire** atât la o ordonanţă cât şi **la o hotărâre de Guvern** - una prin care se aprobau nişte norme metodologice. Instanţa constituţională, însă, nu s-a considerat legal investită decât cu competenţa de soluţionare a excepţiei privind **ordonanţa**[626]. Alte ori "excepţia" s-a referit la o **hotărâre** a unei Camere a Parlamentului. Astfel, de exemplu, un grup de 43 de senatori au cerut **invalidarea hotărârii Senatului** nr. 11 din 13 martie 1997 referitoare la ridicarea imunităţii senatorului Vadim Tudor. În soluţionarea acestei cereri, Curtea Constituţională s-a pronunţat, după cum era şi firesc, în sensul că nu este în competenţa sa controlul constituţionalităţii unei **hotărâri parlamentare**[627]. Frecvente excepţii de neconstituţionalitate au fost ridicate şi în legătură cu **decrete** adoptate anterior intrării în vigoare a legii. Astfel, de exemplu, Judecătoria Oradea, prin încheierea din 24 aprilie 1996, a sesizat Curtea Constituţională cu soluţionarea excepţiei de neconstituţionalitate a dispoziţiilor legale din anexa nr.2 la Decretul nr.466/1979. Excepţia a

---

În acest sens, vezi şi decizia nr.340/1997, publicată în M.O., nr.392 din 31.XII.1997.

[626] De reţinut că instanţa constituţională a statuat încă din 1993 faptul că nu intră în competenţa sa verificarea constituţionalităţii hotărârilor de guvern. (Vezi decizia nr. 37 din 6 iulie 1993, în **Culegere**, 1992-1993, p. 227 ş.u.) Cu această ocazie Curtea a precizat că "actele normative şi individuale ale Guvernului, ministerelor ..... sunt controlate, sub aspectul legalităţii de instanţe de contencios administrativ.

[627] Vezi decizia Curţii Constituţionale nr. 63 din 2 aprilie 1997, publicată în M.O., Partea I, nr. 60/1997.

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

fost respinsă pentru "neindicarea dispoziției constituționale în raport cu care textul de lege atacat este neconstituțional[628]. Dar, în această situație, ca și în toate celelalte în care excepția se referă la **orice act normativ** adoptat anterior Constituției (lege, decret, hotărâre etc.), problema constituționalității acestuia se pune numai subsecvent problemei conflictului de legi în timp, pentru că, conform art. 150 din Constituție, legile și toate celelalte acte normative rămân în vigoare, în măsura în care ele nu contravin Constituției. În acest sens trebuie subliniat faptul că încă de la începutul activitătii sale Curtea Constituțională s-a pronunțat ferm cu privire la excepțiile de neconstituționalitate ale actelor normative anterioare Constituției, statuând că "acestor acte le sunt aplicabile normele constituționale actuale numai în măsura în care el nu contravin Constituției. În acest sens trebuie subliniat faptul că încă de la începutul activității sale Curtea Constituțională s-a pronunțat ferm cu privire la excepțiile de neconstituționalitate ale actelor normative anterioare Constituției, statuând că "acestor acte le sunt aplicabile normele constituționale actuale numai în măsura în care supraviețuiesc și după decembrie 1991"[629]. Dar, **în legătură cu supraviețuirea unei legi vechi, trebuie făcută o distincție între situația în care instanța judecătorească în fața căreia se ridică excepția consideră că legea respectivă este încă în vigoare și situația în care o consideră abrogată**, știut fiind că atunci când abrogarea nu este expresă, părerile cu privire la supraviețuirea legii vechi pot fi diferite. Sesizarea Curții Constituționale

---

[628] Vezi decizia Curții Constituționale nr.37/1998, publicată în M.O., Partea I, nr. 160 din 22.IV.1998.

[629] Vezi decizia Curții Constituționale nr. 15 din 10 martie 1993, publicată în **Culegere** ..... 1992 -1993, p. 155. În același sens, vezi și deciziile nr. 14 / 1993, nr. 26/1993, publicate în același volum, și decizia nr. 122 din 16 noiembrie 1994, publicată în M.O., Partea I, nr. 11 din 23. I. 1995.

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

este posibilă, numai dacă instanța apreciază că legea invocată este în vigoare. La rândul său, judecătorul constituțional, fiind ținut să verifice constitutionalitatea numai a unei legi în vigoare, dacă va constata că legea a fost abrogată, va respinge excepția de neconstituționalitate.

Cu privire la excepția de neconstituționalitate **s-a mai ridicat și problema** dacă instanța de contencios constituțional este competentă și pentru controlul constituțional al procedurilor, problemă rezolvată de legiuitor cu ocazia modificării Legii nr. 47/1992 în 1997. În noua formulă, art.2, alin.3 din Legea nr.47 prevede că "în exercitarea controlului Curtea Constituțională se pronunță **numai asupra problemelor de drept,** fără a putea modifica sau completa prevederea legală".

Curtea Constituțională s-a mai confruntat cu o altă situație care trebuie relevată în acest context, și anume cu **soluționarea unei excepții de neconstituționalitate privind o dispoziție modificată ulterior invocării.** În acest caz s-a statuat că "dacă textul atacat a fost între timp modificat, sesizarea rămâne valabilă numai dacă textul, în noua redactare, conservă excepția de neconstituționalitate"[630].

Legea nr.47, în forma în care a fost modificată prin Legea 138/1997, stabilește, deci, câteva condiții de admisibilitate a excepției de neconstituționalitate, adică condiții necesare pentru ca instanța de contencios constituțional să poată trece la judecarea în fond a litigiului. Cele mai importante sunt:

a) Excepția să se refere la o lege sau o ordonanță **în vigoare**;
b) Excepția să se refere la texte legale - legi, paragrafe, articole etc. - de care să depindă judecarea cauzei;

---

[630] Vezi decizia nr.39 din 27 februarie 1997, publicată în M.O., Partea I, nr.370 din 22.XII.1997, p. 3.

c) Excepția să fie ridicată de o parte a litigiului sau din oficiu de către instanța judecătorească;

d) Excepția să fie ridicată în fața instanțelor judecătorești, adică instanțele prevăzute de Legea nr.92/1992, și nu în fața altor autorități jurisdicționale, precum organele de jurisdicție administrativă, Colegiul jurisdicțional al Curții de Conturi sau în fața Curții Constituționale[631];

e) Excepția să se refere la texte precise și nu la modul general;

f) Excepția să nu aibă ca obiect o prevedere legală a cărei constituționalitate să fi fost stabilită conform art.145, alin.1 din Constituție; și

g) Excepția să nu aibă ca obiect prevederi legale constatate ca **neconstituționale** printr-o decizie anterioară a Curții Constituționale.

---

[631] Prin această "soluție" legislativă s-a urmărit evitarea supraaglomerării Curții Constituționale și a repetării unui proces de control, dar nu credem că este cea mai eficientă din punct de vedere al **eficacității** activității Curții Constituționale în privința apărării drepturilor fundamentale ale cetățenilor. De cele mai multe ori, un text nu-și dezvăluie toate valențele în momentul dezbaterii și adoptării lui, ci mult mai târziu, cu ocazia realizării, mai ales atunci când situația la care se aplică este deosebit de complexă, sau greu de încadrat într-o anume regulă juridică. Dacă cu această ocazie se descoperă "un motiv", "o rațiune" pentru care regula respectivă contravine Constituției, în sistemul nostru constituțional nu se mai poate face nimic: organul competent s-a pronunțat odată, iar a doua oară, indiferent de "puterea de convingere" a argumentelor, nu mai poate fi sesizat. Este și motivul pentru care în literatura de specialitate s-au adus critici pertinente acestei prevederi. (Vezi: T. **Drăganu**, Introducere în teoria și practica statului de drept, Editura "Dacia", Cluj-Napoca, 1992, p. 258 și op. cit. (Tratat), vol. II, p.315 ș.u., Ion **Deleanu**, op.cit., p.251 și Mircea **Criste**, Discuții referitoare la concordanța art.23, alin.3, din Legea nr. 47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale cu dispozițiile Constituției României, în revista "Dreptul" nr. 8/1995, p. 20-22).

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Cum majoritatea acestor condiții au fost succint comentate de noi, ne oprim cu unele observații doar la ultimele două. **În ceea ce privește penultima** trebuie observat că pe bună dreptate această regulă a fost criticată în literatura de specialitate, pentru că, de multe ori, valențele unei legi nu pot fi corect apreciate în momentul adoptării lor, ci în momentul aplicării. Chiar dacă o lege a fost declarată constituțională cu prilejul controlului anterior, nu ar trebui închisă calea ridicării unor excepții de neconstituționalitate de către de către cei îndreptățiți.

În ceea ce privește ultima condiție, de remarcat că se face o deosebire între deciziile de constituționalitate și cele de neconstituționalitate ale legii. Deci, dacă după ridicarea unei excepții de neconstituționalitate, Curtea pronunță o decizie prin care constată că legea invocată este constituțională, constituționalitatea acelei legi poate fi din nou contestată ulterior[632]. Dacă, din contră, Curtea pronunță o decizie de neconstituționalitate, prevederile constatate ca fiind neconstituționale nu mai pot forma obiectul excepției de neconstituționalitate[633]. Este o soluție care nu-și găsește nici un suport în

---

[632] Comentând modificările legii nr. 47 / 1992, M. Constantinescu arăta în legătură cu această condiție de admisibilitate a excepției de neconstituționalitate că ea își are izvorul în practica Curții Constituționale, care constant s-a pronunțat în acest sens. El arată că "este o soluție impusă de obligativitatea deciziilor Curții, potrivit art. 145, alin. 2 din Constituție", fără să se refere, sau fără să observe că acest text, consacrând "obligativitatea" deciziilor Curții Constituționale, nu face nici o precizare în privința efectelor lor, dacă sunt efecte erga omnes sau inter partes. (Vezi M. Constantinescu, Modificarea procedurii de soluționara excepțiilor de neconstituționalitate, în "Dreptul", nr. 11/1997, p.18.)

[633] În acest sens în decizia Curții Constituționale nr. 39/1997 se precizează că: "Ținând seama de deciziile Curții Constituționale nr. 107 din 2 noiembrie1994, nr.92 din 12 octombrie 1995 și nr.58 din 14 mai 1996, conform cărora **un text declarat neconstituțional nu mai face obiectul unei noi excepții de neconstituționalitate**, rezultă că excepțiile privind art.330^2, alin.1 din Codul de procedură civilă urmează să fie respinse ca vădit nefondate, fiind lipsite de obiect." (Vezi M.O., Partea I, nr. 370 din 22. XII. 1997, p.2.)

Constituție, ca de altfel şi condiția anterioară, comentată de noi. Aşa cum sublinia profesorul T. Drăganu, "în cele din urmă, ea transformă anumite decizii de speță în adevărate acte normative, cărora li se atribuie o forță general-obligatorie"[634].

După cum arătam mai înainte, excepțiile de neconstituționalitate pot fi ridicate cu privire la legi sau la ordonanțe.

Controlul constituționalității ordonanțelor ridică câteva probleme specifice, față de controlul legilor. În primul rând trebuie să facem o distincție între ordonanțele ce trebuie supuse aprobării Parlamentului şi cele ce nu trebuie supuse aprobării. Este necesar să fie supuse aprobării, după caz, ordonanțele obişnuite, atunci când în legea de abilitare s-a prevăzut expres acest lucru şi ordonanțele de urgență care nu intră în vigoare, potrivit art.114 din Constituție, decât după depunerea lor spre aprobare la Parlament.

Ordonanțele care nu trebuie supuse aprobării pot fi invocate numai în fața instanțelor judecătoreşti cu ocazia ridicării excepției de neconstituționalitate, ele neformând obiectul unui control *a priori*. Ordonanțele care trebuie supuse aprobării pot forma, însă, atât obiect al controlului posterior cât şi al controlului anterior. Atâta vreme cât sunt în vigoare se poate ridica excepția de neconstituționalitate. Dar, odată aprobate sau respinse printr-o lege, ele pot forma obiectul controlului *a priori*, fiind controlate odată cu legea de aprobare. Deci, orice sesizare a Curții Constituționale pentru neconstituționalitatea unei astfel de legi, va investi instanța constituțională şi cu controlul ordonanței.

În practică, însă, s-a întâmplat ca instanța constituțională să declare neconstituționale anumite ordonanțe de urgență în intervalul scurs de la intrarea lor în vigoare şi până la aprobarea lor de către Parlament. Astfel, de exemplu, atât Ordonanța de urgență nr.22/1997,

---

[634] Vezi Tudor **Drăganu**, op. cit. (Tratat), vol. I, p. 314.

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

pentru modificarea şi completarea Legii adnministraţiei publice locale nr.69/1991, cât şi ordonanţa de urgenţă nr.36/1997, pentru modificarea Legii învăţământului, nr.84/1995, au fost declarate neconstituţionale în condiţiile în care ambele se află la Parlament pentru aprobare[635]. În această conjunctură, Parlamentul poate, după caz, să aprobe sau să respingă Ordonanţa. În ambele cazuri legea de aprobare poate ajunge din nou la controlul de constituţionalitate, la sesizarea celor îndreptăţiţi. Curtea poate să-şi menţină poziţia, situaţie în care legea - care include ordonanţa, aşa cum era sau modificată - se reîntoarce la Parlament. Acesta va putea respinge obiecţia de neconstituţionalitate a Curţii numai cu votul a două treimi din numărul membrilor fiecărei Camere.

În ceea ce priveşte **procedura urmată de Curtea Constituţională în exercitarea atribuţiilor sale de realizare a controlului constituţionalităţii legilor** trebuie specificat faptul că aceasta este stabilită de Constituţie, de Legea nr.47/1992, aşa cum a fost modificată prin Legea nr. 138/1997, de Regulamentul de organizare şi funcţionare din 1992, modificat în 1996 (prin hotărârea plenului Curţii Constituţionale din 4 noiembrie) şi de art.11 şi 24 din Legea nr. 69/1992.

Sesizarea Curţii Constituţionale se dispune - printr-o încheiere care cuprinde punctele de vedere ale părţilor şi opinia instanţei - de către instanţa în faţa căreia s-a ridicat excepţia de neconstituţionalitate.

---

[635] Aceste ordonanţe au fost declarate neconstituţionale pe motiv că încalcă art.144, alin.4 din Constituţie, în care se statuează faptul că ordonanţele de urgenţă se pot adopta numai "în cazuri excepţionale". În acest sens în decizia nr. 83 din 19 mai 1998 se preciza, cu privire la ordonanţa nr.22/1997, că "nici existenţa unei situaţii excepţionale, nici necesitatea instituirii de urgenţă a măsurilor prevăzute de ordonanţă nu pot fi reţinute". Faptul că Ordonanţa 22/1997 stă de aproape un an la Parlament "infirmă urgenţa reglementării instituite de ordonanţă." Este şi motivul pentru care aceasta a fost declarată neconstituţională. (Vezi M.O., Partea I, nr. 211 din 8. VI. 1998.)

Anterior modificării Legii nr.47/1992, adică din 1992 până aproape de sfârşitul anului 1997, instanţele **puteau**, după caz, să suspende procesul sau să continuie judecata. Dacă nu ar fi suspendată judecata, credem că ar fi fost aplicabile prevederile art. 26, alin. 1 şi 2, în cazul în care Curtea Constituţională, printr-o decizie definitivă, ar fi constatat neconstituţionalitatea legii sau ordonanţei pentru care s-a ridicat excepţia de neconstituţionalitate. Într-un proces civil, decizia definitivă prin care se constata neconstituţionalitatea unei legi sau a unei ordonanţe constituia temei legal pentru rejudecarea cauzei, **la cererea părţii** (art.26, alin.1), iar în procesele penale constituia temei legal pentru rejudecare, fără ca legea să mai prevadă asemenea condiţie - cererea părţii. Credem că în acest caz ar fi putut fi introdus un recurs în anulare, potrivit art.411, alin.3 din Codul de procedură penală. Am putea aprecia că **rejudecarea cauzelor penale**, în situaţia în care condamnarea s-a pronunţat pe baza prevederii legale declarată ca neconstituţională, **apărea ca obligatorie**[636].

Potrivit actualei reglementări, pe perioada soluţionării excepţiei, judecarea cauzei se suspendă.

Anterior modificării Legii nr.47/1992, odată sesizată de către instanţa de judecată, Curtea Constituţională desemna un **complet alcătuit din 3 judecători**. Dacă excepţia nu era considerată "vădit neconstituţională" (art.24, alin.1), **se trecea la judecarea cauzei**. Decizia dată de Curtea Constituţională în complet de 3 judecători putea fi atacată de părţi cu recurs, în termen de 10 zile de la judecare. Recursul se judeca în complet de 5 judecători, instanţa pronunţându-se

---

[636] În situaţiile prevăzute de vechiul art.26, alin. 1 şi 2 aveam de-a face cu o excepţie de la regula potrivit căreia deciziile Curţii Constituţionale "au putere numai pentru viitor" (art. 26, alin. 5), acestea având efecte retroactive, în procesul civil numai dacă partea interesată făcea "o cerere" în acest sens, iar în procesul penal, în toate cazurile.

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

prin această decizie şi asupra excepţiei de neconstituţionalitate. Decizia adoptată în recurs era definitivă[637].

După modificarea din 1997 a Legii nr. 47/1992, soluţionarea excepţiilor de neconstituţionalitate, ca şi sesizările pentru realizarea controlului ***a priori***, **este de competenţa plenului Curţii Constituţionale**. Decizia pe care aceasta o adoptă este definitivă. Dispare, deci, recursul. La şedinţe participă toţi judecătorii Curţii, în afară de situaţiile în care unii sunt împiedicaţi în mod justificat (conform art.20 din noul Regulament)[638]. **Cvorumul** pentru Plenul Curţii Constituţionale **este**, potrivit legii, de două treimi din numărul judecătorilor Curţii. Şedinţele sunt prezidate de preşedintele Curţii. **La şedinţe participă**, în mod obligator magistratul-asistent repartizat pe lângă judecătorul desemenat ca judecător-raportor, care trebuie să ia toate măsurile pentru administrarea probelor, iar în cazurile prevăzute de lege, reprezentatul Ministerului Public şi alte persoane sau autorităţi, citate în acest scop. În cazurile în care legea nu obligă la citare, dezbaterea poate avea loc numai cu participarea judecătorilor. Regulile privind procedura prevăzute de Legea nr.47/1992 şi de Regulamentul de organizare şi funcţionare a Curţii Constituţionale sunt completate cu regulile Codului de procedură civilă, în măsura în care nu contravin principiilor justiţiei constituţionale.

---

[637] În legătură cu **momentul în care deciziile Curţii Constituţionale devin executorii**, în dispozitivul deciziei nr. 1 din 7 septembrie 1993 ("decizie de îndrumare" a Curţii), se prevede: "Deciziile Curţii Constituţionale pronunţate cu privire la soluţionarea excepţiilor de neconstituţionalitate **devin executorii din momentul în care sunt definitive**, cu respectarea regulilor constituţionale şi legale privind publicarea şi comunicarea lor, neputîndu-se stabili un termen ulterior de la care să se aplice" (Vezi **Culegerea** citată, p. 465). (s. n.)

[638] Vezi M.O. nr. 308 din 12. XI. 1997.

În ceea ce priveşte deciziile Curţii Constituţionale în Constituţie se prevede că "sunt obligatorii[639] şi au putere numai pentru viitor. Ele se publică în Monitorul Oficial al României."

---

[639] Prevăzând că "sunt obligatorii", ambele texte - cel constituţional (art. 145, alin. 2), şi cel cuprins în Legea 47/1992 - sunt lacunare, pentru că nu precizează sfera efectelor, dacă deciziile au efecte *erga omnes* sau *inter partes*. Credem că în interpretarea lor nu putem utiliza argumentul "unde legea nu distinge...", deoarece deciziile promovate în exercitarea controlului anterior au o situaţie deosebită, faţă de cele promovate în exercitarea controlului posterior, în urma ridicării unei excepţii de neconstituţionalitate. Ultimele au, după părerea noastră, efecte numai faţă de părţi şi faţă de instanţa care a sesizat Curtea Constituţională. Această interpretare este confirmată, credem, de faptul că prima decizie a Curţii Constituţionale referitoare la neconstituţionalitatea normelor din Codul penal privind sancţionarea infracţiunilor împotriva avutului obştesc - care **constata** abrogarea parţială a unor texte penale - nu a avut drept consecinţă "obligarea" instanţelor judecătoreşti de a nu mai aplica aceste norme. Toate instanţele, care au avut de soluţionat astfel de cauze, au sesizat din nou Curtea Constituţională pentru a se pronunţa asupra unei excepţii privind aceleaşi texte legale - adică asupra constituţionalităţii normelor privind infracţiunile împotriva avutului obştesc.

În soluţionarea excepţiilor de neconstituţionalitate amintite, completele de judecată ale Curţii Constituţionale au ajuns să dea **interpretări juridice diferite**. Având în vedere că pronunţarea unei decizii contradictorii ar fi contrară ideii de justiţie constituţioanală, Curtea Constituţională a procedat "în conformitate cu vechiul art.26, alin.2 din Regulamentul de organizare, dând "**o decizie de interpretare**" în plenul său (decizia nr. 1 din 7 septembrie 1993, publicată în Culegerea citată, p.457 ş.a.), interpretarea dată aici dispoziţiilor amintite - cum se preciza în decizie - "fiind obligatorie faţă de orice complet de judecată ce va trebui să se pronunţe în viitor în legătură cu o excepţie de neconstituţionalitate a articolelor 223, 224, 229, şi 49, alin.1 din Codul penal". (Vezi **Culegere**, ... 1992-1993, p. 457 ş.u.)

În legătură cu efectele acestor decizii, în considerentele Deciziei Curţii constituţionale nr. 36 din 5 iulie 1993 se prevede că "**dacă aceeaşi excepţie este ridicată de o altă parte şi într-o altă cauză**, chiar dacă nu există putere de lucru judecat, **decizia anterioară de respingere este obligatorie**, potrivit art. 145 alin. 2 din Constituţie, **atât timp cât motivele care au justificat soluţia subzistă**, în continuare, fiind aceleaşi." (Vezi **Culegere** ...., 1992-1993, p. 223.)

În legătură cu efectele acestor decizii este necesară mai întâi o precizare: credem că **nici într-un caz nu se poate vorbi de abrogarea legii** sau a unor norme cuprinse într-o lege ce a format obiectul contenciosului constituțional[640].

Pornindu-se de le efecte, în doctrină s-a făcut o clasificare - care privea deciziile adoptate anterior modificării Legii. 47/1992 - în: 1) **decizii simple sau extreme**, care, după caz, **constată** constituționalitatea sau **declară** neconstituționalitatea şi 2) **decizii intermediare**, care la rândul lor pot fi: a) decizii de interpretare, b) decizii de nulitate parțială şi c) decizii de apel[641]. Profesorul A. Iorgovan preciza că: "prin **decizia de interpretare**, Curtea procedează la o interpretare a normelor legii atacate şi a Constituției pentru «a fixa» neconstituționalitatea sa sau, după caz, pentru a arăta compatibilitatea

---

[640] Două **precizări** trebuie făcute în legătură cu această problemă - EFECTELE DECIZIILOR:

1) **Limbajul utilizat este uneori derutant.** În unele constituții se vorbeşte de **"anularea legilor"** (precum în cea a Ungariei şi cea a Republicii Moldova). în altele de **"caducitate"** (precum în Constituția Greciei), în altele de **"încetarea de a mai fi în vigoare"** etc.;

2) **În unele state**, precum Portugalia, **se prevăd reguli** - necesare, de altfel, în orice sistem constituțional care reglementează jurisdicția constituțională - **pentru asigurarea obligativității deciziilor Curții** adoptate ca urmare a controlului posterior. Astfel, art. 280, alin. 1, lit. "a" din Constituție arată că Ministerul Public poate face recurs dacă se aplică regula declarată neconstituțională.

[641] Vezi A. **Iorgovan,** op. cit., p. 91.

Cu privire la clasificarea deciziilor Curții Constituționale, vezi: V. M. **Ciobanu**, "Considerații referitoare la deciziile ce se pot pronunța ca urmare a exercitării controlului de constituționalitate", în **Dreptul**, 1994, nr. 5-6, p.21; Ion **Deleanu**, Justiția constituțională, p. 352-379, I. **Muraru**, M. **Constantinescu**, Curtea Constituțională a României, Bucureşti, 1997, p. 164 ş.u. şi Tudor **Drăganu**, Deciziile interpretative ale Curții Constituționale ..., în op. cit., p. 34 ş.u.

DOMNEA CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

normei cu Constituția[642]. Fiind în principiu de acord cu această opinie, - susținută într-o perioadă în care în lege nu exista o prevedere expresă care să interzică Curții adoptarea unor decizii de interpretare - nu putem să nu semnalăm "vulnerabilitatea" ei, faptul că, pe bună dreptate, s-ar putea argumenta că orice decizie a Curții Constituționale este, într-un anume sens, şi "un act de interpretare". Numai pe baza interpretării textelor "ce se confruntă" în fața Curții Constituționale este posibilă pronunțarea unei decizii, fie în sensul conformității, fie în sensul neconformității cu Constituția. Iată, de exemplu, decizia nr. 1 din 30 iunie 1992[643] este considerată ca incorporabilă acestui tip - decizii interpretative[644]. Se poate observa, însă, că **instanța constituțională nu putea să se pronunțe altfel asupra** constituționalității art.212, alin.5, fraza finală din Legea nr.31/1990, în forma adoptată prin legea de modificare, **decât prin interpretarea acestui text şi a textelor invocate din Constituție**. Dar, dacă această decizie nu poate fi apreciată ca fiind un tip **aparte** - "decizie de interpretare " - , decizia nr. 1 din 7 septembrie 1993 este cu adevărat "de interpretare". Ea este dată ca urmare a solicitării interpretării de către un complet de judecată al Curții, pe baza art.26, alin.2 din Regulamentul de organizare şi funcționare a acesteia; aşa cum prevedea Regulamentul înainte de modificare: "În cazul în care completul de 3 judecători sau completul de 5 judecători dorește să se îndepărteze de interpretarea juridică conținută într-o decizie a plenului sau într-o decizie definitivă a unui complet, se va adresa plenului, acordând termen în cauza pe care o dezbate.

---

642 Idem.

643 Vezi Curtea Constituțională, **Culegerea**.... 1992-1993, p. 7-9.

644 Vezi: "V. M. **Ciobanu**, M. **Constantinescu**, A. **Iorgovan**, Decizia Plenului Curții Constituționale nr.1/1993. Opinie Separată. În: Curtea Constituțională, **Culegere**....., 1992- 1993 ..... , p. 469.

Interpretarea dată de plen, cu votul majorității judecătorilor, **este obligatorie pentru completul de judecată"** (s. n.).

S-a spus că pentru unificarea practicii Curții Constituționale, astfel de decizii sunt indispensabile, cu toate că o astfel de activitate - de adoptare a unor decizii de interpretare - nu este prevăzută expres de lege și cu toate că ar putea avea și unele consecințe nedorite pe planul conformității acestei reguli cu Constituția[645].

Deciziile de nulitate parțială au ca efect, în concepția aceluiași autor, "amputarea" textului atacat de un cuvânt sau o expresie sau restrângerea câmpului de aplicare a legii, considerând că este nulă[646] numai în măsura în care ea se aplică la anumite situații și în prezența anumitor condiții[647]. Astfel de decizii au fost adesea pronunțate de Curtea Constituțională. Un bun exemplu îl constituie deciziile referitoare la prevederile titlului IV din Codul penal privind "Infracțiuni contra avutului obștesc". Articolele 223, 224 etc. nu au fost declarate pur și simplu neconstituționale, dar sfera lor de aplicare s-a micșorat considerabil, și anume numai cu privire la faptele ce au ca obiect bunurile prevăzute în art.135, alin.4 din Constituție (bunuri ce formează obiectul exclusiv al proprietății publice)[648]. Deciziile de nulitate parțială stabilesc niște "condiții" de aplicare a unei legi. Textele legale invocate, supuse controlului constituționalității, rămân în câmpul juridic

---

[645] În aceste condiții, ne puneam, întrebarea: această regulă nu vine în contradicție cu Constituția (art. 143) și cu Legea nr.47/1992 (art. 4) care statuează "independența judecătorilor" și faptul că ei se supun numai legii? "Răspunsul" a fost dat prin modificarea Legii nr.47/1995 și introducerea prevederii care interzice Curții de a se pronunța asupra modului de interpretare a legii.

[646] Așa cum am precizat anterior, ni se pare nepotrivită ideea de "nulitate" în cazul efectelor controlului de constituționalitate, "ea fiind de natură a confunda contenciosul administrativ cu cel constituțional".

[647] Vezi A. **Iorgovan,** op. cit.(Drept constituțional...), p. 91.

[648] Vezi, de exemplu, deciziile nr. 9, 10, 11, 12, 13, 16, 17 și 18/1993, la care face trimitere Decizia plenului Curții Constituționale nr. 1 din 7 septembrie 1993 (Vezi Curtea Constituțională, **Culegere**..., p. 457-458).

normativ, cu condiția de a fi aplicate numai la anumite fapte, dacă ne referim în special la exemplul nostru. În această situație, textul legii nu este modificat, ci "este condiționată" aplicarea lui.

Decizia de apel este un tip de decizie creat în practica Tribunalului Constituțional din Germania. Specificul acesteia constă în aceea că nu constată neconstituționalitatea unei dispoziții legale, ci "ivirea" ei, faptul că o normă "este pe drumul neconstituționalității", motiv pentru care Parlamentul este invitat să o abroge, sau să o modifice într-un timp rezonabil fixat de Curte[649]. **În practica Curții Constituționale din țara noastră s-a adoptat o astfel de decizie,** și anume Decizia nr. 38 din 7 iulie 1993, adoptată de instanța de recurs, deci definitivă. Referindu-se la excepțiile de neconstituționalitate cu privire la art. 223, 224, 229 și 249, alin. 1 Cod penal, decizia amintită le admitea în totalitate pentru primele și parțial pentru art. 249, alin. 1, stabilind Parlamentului un termen (30 noiembrie 1993) pentru a-i da posibilitatea modificărilor. Apoi, prevedea că, în cazul în care până la termenul stabilit nu se adoptă modificările solicitate, începând cu 1 decembrie 1993 urmează să-și producă efectele abrogarea acestora"[650]. În sfârșit, se arăta că până la data de 30 noiembrie 1993, dispozițiile penale respective urmează să se aplice.

Este una din cele mai controversate decizii, care, chiar dacă venea în sprijinul apărării unor valori reale ale societății, oferind "o soluție de tranziție"[651], valabilă până la modificarea Codului penal,

---

[649] Vezi I. C. **Béguin** Le contrôle de la constitutionnalité des lois en République Fédérale d'Allemagne, Economica, Paris, 1982, p. 266. (citat de A. Iorgovan, în op. cit., p. 91).

[650] Vezi: Curtea Constituțională, **Culegere**...., p. 233.

[651] Încredințată fiind că ocrotirea bunurilor aparținînd regiilor autonome ar trebui să se realizeze - pînă la adoptarea noului Cod penal - prin intermediul unui sistem sancționator distinct față de normele prin care se ocrotesc bunurile ce formează obiect al proprietății private, "poziția de principiu" față de această problemă - așa cum reiese ea din Decizia nr.38/1993 - ni se pare corectă, dar "modalitățile", "tehnicile" utilizate vin în contradicție vădită cu principii

"păcătuia" prin încălcarea unor principii constituționale, precum principiul separației puterilor în stat, principiul "supremației" Parlamentului în domeniul adoptării, modificării și abrogării legilor și alte principii, precum cele ce guvernează aplicarea legilor în timp. În primul rând, s-a protestat împotriva "obligării" Parlamentului la o anume activitate, a "obligării", într-un anume fel, a instanțelor judecătorești de a aplica reguli ce sunt abrogate expres prin efectul art. 150, alin. 1 din Constituție până la o anume dată etc[652].

Nici în Constituție nici în legea de organizare și funcționare a Curții Constituționale nu se face vreo distincție între diferite categorii de decizii, sau, cel mult, se putea face până la modificarea legii, între deciziile definitive și cele date în complet de trei judecători, care puteau fi atacate cu recurs. **Dar, marea varietate de litigii soluționate de instanța constituțională nu putea să nu ducă în final la o diversitate de decizii**, iar acest fapt nu putea rămâne fără ecou pe planul doctrinei. După cum am văzut, literatura juridică, deocamdată cea bazată pe aplicarea Legii nr. 47/1992 înainte de modificarea ei, "și-a spus cuvântul", propunând o serie de clasificări. În afară de cea amintită, expunem succint și **clasificarea realizată de profesorul Tudor Drăganu, care se referă doar la <u>deciziile de interpretare</u> ale Curții Constituționale**.

Autorul a pornit de la ideea că aceste decizii și-au găsit o consacrare expresă în Regulamentul de organizare al Curții, prin prevederea - azi abrogată - a art.26, alin.2, în care se statua: "În cazul în

---

constituționale care stau la baza raporturilor dintre autorități. Admițînd încălcarea lor, acum, (pentru rațiuni puternice, este adevărat), riscăm foarte mult creînd un astfel de precedent.

[652] Pentru critica acestei decizii, vezi: opinia separată aparținînd judecătorilor V. **Gionea** și I. **Muraru**, în Culegere de decizii și hotărîri a Curții Constituționale din 1992-1993, p. 249 ș.u.

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

care completul de 3 judecători sau completul de 5 judecători dorește să se îndepșărteze de la interpretarea juridică conținută într-o decizie a plenului sau într-o decizie definitivă a unui complet, se va adresa plenului ..... Interpretarea dată de plen .... este obligatorie pentru completul de judecată." În același timp, el sublinia faptul că **deși Regulamentul "cunoaște o singură categorie de decizii interpretative**, cea definită de art.26, totuși, **în practică, pot fi deosebite mai multe categorii** de asemenea decizii"[653]. (s.n.) Aceste categorii ar fi:

1) Decizii interpretative emise în cadrul juridic creat de art.26 al Regulamentului de organizare și funcționare a Curții Constituționale (care intervin numai în cadrul controlului posterior intrării legii în vigoare);

2) Decizii interpretative emise înafara cadrului juridic al art.26 din regulamentul amintit (prin care Curtea "reinterpretează" norma, stabilind care este interpretarea care ar duce la neconstituționalitate sau, eventual, la compatibilitatea acesteia cu Constituția, și

3) Decizii interpretative ale Curții Constituționale cu caracter normativ, incluzând în această categorie decizia nr. I din 17 ianuarie 1995 privind obligativitatea deciziilor Curții Constituționale.

În cadrul celei de a doua categorii, se face de asemenea o deosebire între: a) deciziile date în cadrul controlului anterior și b) deciziile date în cadrul controlului posterior.

În încercarea de a emite o judecată de valoare asupra practicii Curții Constituționale de a recurge la decizii interpretative, profesorul Tudor Drăganu subliniază că "ea reflectă fără îndoială o tendință pozitivă..." și că o astfel de tendință este

---

[653] Vezi Tudor **Drăganu**, Deciziile interpretative ale Curții Constituționale ....., în op. cit., p. 42.

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

binevenită numai dacă ea se afirmă în limitele stricte ale prevederilor constituționale"[654]. (s.n.)

În sfârşit o singură remarcă ne mai permitem cu privire la deciziile de interpretare: **Cu toate că instanța de contencios constituțional "nu se poate pronunța asupra modului de interpretare a legii"**, în conformitate cu art.2, alin.3 al Legii nr.47/1992 (modificată prin Legea nr.138/1997), **ea continuă să adopte şi azi astfel de decizii**. Iată, de exemplu, prin decizia nr.45 din 10 martie 1998, Curtea Constituțională "constată că dispozițiile art.504, alin.1 din Codul de procedură penală sunt constituționale **numai în măsura în care nu limitează**, la ipotezele prevăzute în text, cazurile în care statul răspunde patrimonial pentru prejudiciile cauzate prin erori judiciare săvârşite în procesele penale..."[655]. Or, în această situație, cu uşurință se poate vedea interpretarea **extensivă** a unui text penal, interpretare ce adaugă alte ipoteze la cele prevăzute în textul interpretat.

B. Controlul constituționalității unor fapte sau activități. Controlul constituționalității partidelor politice

Efectuând prioritar un control al actelor normativ-juridice din perspectiva conformității lor cu Constituția, asigurându-i astfel supremația față de toate izvoarele de drept din țara noastră, Curtea Constituțională îndeplineşte şi alte importante sarcini de control, printre care şi cea prevăzută de art.144, lit."i". Potrivit acestei prevederi,

---

[654] Idem.

[655] Vezi M.O., Partea I, nr. 182 din 18. V. 1998, p. 3. În aceeaşi manieră, vezi şi decizia nr.34 din 17.II.1998, publicată în M.O., Partea I., nr.88 din 25.II.1998.

Curtea hotărăşte asupra contestaţiilor care au ca obiect constituţionalitatea unui partid politic[656].

Contestaţia aceasta poate fi formulată - în conformitate cu art. 28, alin. 2 din Legea organică a Curţii Constituţionale - de preşedintele uneia din Camerele Parlamentului sau de Guvern, preşedintele unei Camere putând formula contestaţia numai pe baza unei hotărâri adoptate de Adunare cu votul majorităţii membrilor săi. Contestaţia trebuie motivată şi obligatoriu trebuie să i se alăture dovezile pe care se întemeiază. Ca şi în cazul soluţionării unor sesizări privind neconstituţionalitatea unei legi, şi în această situaţie preşedintele Curţii Constituţionale desemnează un judecător raportor (care este obligat să comunice contestaţia şi actele doveditoare), iar contestaţia se judecă **de plenul Curţii**. **Decizia adoptată în soluţionarea unei contestaţii care are ca obiect constituţionalitatea unui partid politic, nu este supusă nici unei căi de atac**. Ea trebuie comunicată, dacă s-a admis contestaţia, Tribunalului Municipiului Bucureşti, pentru radierea partidului declarat neconstituţional din evidenţa partidelor legal constituite.

În cazul unei astfel de contestaţii, Curtea Constituţională nu are de apreciat constituţionalitatea unor texte legale, a unor legi sau norme juridice, ci **activitatea partidului, programul său politic**, pentru a putea aprecia dacă militează împotriva pluralismului politic, a principiilor statului de drept ori a suveranităţii, a integrităţii sau independenţei României (art.37, alin.2 din Constituţie).

---

[656] Deşi prevederile art.144, alin.1, lit. "i" din Constituţie par să limiteze atribuţia Cuţii la declararea de neconstituţionalitate numai a partidelor politice, interpretarea acestor prevederi trebuie să fie în sensul că tot Curtea Constituţională va fi competentă să judece şi neconstituţionalitatea oricăror alte organizaţii. Numai aşa poate deveni operant art.37, alin.2 din Constituţie, potrivit căruia "Partidele politice sau **organizaţiile** care, prin scopurile ori prin activitatea lor, militează împotriva pluralismului politic, a principiilor statului de drept ori a suveranităţii, a integrităţii sau a independenţei României sunt neconstituţionale".(Vezi: Tudor **Drăganu**, op. cit., p. 259).

Cu ocazia dezbaterilor din Adunarea Constituantă[657], precum şi ulterior, s-au manifestat dubii în legătură cu măsura în care "Curtea Constituțională îşi va putea îndeplini în bune condiții această atribuție, fiind ea însăşi emanația unor factori politici"[658]. Având în vedere, însă, că Legea nr. 47/1992 "completează" reglementarea constituțională prin crearea unor "garanții" - de genul celor amintite deja, precum formularea contestației de organe de vârf ale puterii, soluționarea acesteia de **Plenul** Curții Constituționale etc. - nu credem că sunt real justificate temerile acestora.

C. Controlul respectării unor proceduri legale

Includem aici, după cum precizam mai înainte, controlul respectării următoarelor trei categorii de "proceduri":

a) procedura de alegere a Preşedintelui României,

b) procedura de organizare a referendumului

c) procedura de "inițiere" a unor legi de către cetățeni.

În legătură cu ultimele două proceduri, o precizare este necesară, şi anume lipsa unor reguli de aplicare a principiilor constituționale din aceste domenii, faptul că nici până acum nu avem o lege de organizare a referendumului, după cum nu avem nici o reglementare juridică închegată privind inițiativa legislativă populară.

---

[657] Vezi "Monitorul Oficial al României", anul II, nr. 18, partea a II-a, Dezbateri parlamentare, joi 16 mai 1991, p. 17.

[658] În acest sens, s-a făcut afirmația că "rezervarea acestei prerogative în competența Justiției, aşa cum fusese inițial stabilit prin Legea electorală, ar fi fost o soluție preferabilă şi pe deplin obiectivă" (Vezi: D. **Ciobanu**, V. **Duculescu**, op. cit., p. 215).

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

a) Controlul respectării procedurii de alegere a Preşedintelui României

Potrivit art.144, lit."d" din Constituţie şi art. 26 din Legea nr. 47/1992, Curtea Constituţională veghează la respectarea procedurii pentru alegerea Preşedintelui României, confirmând rezultatele sufragiului, în condiţiile prevăzute de Legea nr. 69/1992[659].

Procesul verbal întocmit de Biroul Electoral Central, după primirea proceselor verbale de la toate birourile electorale ale circumscripţiilor electorale, se înaintează la Curtea Constituţională, în termenul prevăzut de lege. **În cazul în care se consideră că votarea şi stabilirea rezultatelor au avut loc prin fraudă** (de natură să modifice atribuirea mandatului sau ordinea candidaţilor care pot participa la al doilea tur de scrutin) **partidele**, formaţiunile politice şi **candidaţii** care au participat la alegeri **pot să înainteze Curţii Constituţionale cereri de anulare a alegerilor,** ce sunt soluţionate în condiţiile prevăzute de Legea electorală şi de Legea organică a Curţii. **Hotărârile Curţii Constituţionale se adoptă în plen cu votul majorităţii judecătorilor Curţii şi sunt definitive**[660]. În îndeplinirea atribuţiei

---

[659] Publicată în M. O., Partea I, nr. 164 din 16 iulie 1992.

[660] Curtea are, de asemenea, în competenţa sa soluţionarea contestaţiilor privind înregistrarea sau neînregistrarea candidaturilor, soluţia dată fiind definitivă şi trebuind a fi publicată în "Monitorul Oficial al României".

În legătură cu alegerile prezidenţiale din 1992, Curtea Constituţională a pronunţat 43 de hotărâri. (Vezi Culegerea de decizii pe 1992-1993, p. 349-457.) **Toate contestaţiile au fost respinse, două cu majoritate de voturi, restul cu unanimitate.** Majoritatea contestaţiilor au avut ca obiect fie neînregistrarea candidaţilor la funcţia de Preşedinte al României, fie înregistrarea candidaturii. În general, soluţia de respingere s-a pronunţat pentru că sesizarea s-a dovedit "nefondată", "netemeinică" sau "tardivă".

În legătură cu contestaţiile privind înregistrarea candidaturii D-lui Ion Iliescu pentru funcţia de Preşedinte al României la algerile din 3 noiembrie 1996,

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

conferite Curții de art.144, alin.1, lit."d" din Constituție, la sfârșitul alegerilor prezidențiale, Curtea Constituțională adoptă două hotărâri: una prin care constată alegerea unui anume candidat la funcția de Președinte al României, și alta prin care se validează alegerea respectivului candidat[661].

Curtea Constituțională s-a pronunțat prin hotărârea nr.1 din 8 septembrie 1996 în sensul respingerii lor ca neîntemeiate. Argumentul "forte" a fost distincția dintre categoriile de "funcție" și de "mandat", susținându-se, de asemenea, că legea fundamentală nu retroactivează, fapt pentru care prevederile ei s-au aplicat instituției prezidențiale.... doar de la 30 octombrie 1992.

Considerând un adevărat artificiu ideea acestei distincții dintre "mandat" și "funcție", pe de o parte, și o lacună gravă nerecunoașterea unui principiu acceptat și aplicat pretutindeni, adică cel potrivit căruia "dispozițiile de ordine publică sînt de aplicare imediată", ne manifestăm uimirea că nici unul din cei 7 judecători chemați să se pronunțe în această cauză nu au votat împotrivă, nu au exprimat o opinie separată, amintindu-ne dureros de perioada nu prea îndepărtată cînd **partidul unic** impunea în toate cazurile ..... unanimitate de voturi. Aceeași uimire ne-a provocat și faptul că se face o distincție - și încă una "ESENȚIALĂ" - între instituția Președintelui Republicii creată pe baza Decretului - Lege nr. 92/1990 și instituția Președintelui României creată pe baza Constituției, când ambele au avut la bază aceeași concepție și au fost promovate de aceeași clasă politică. În sfârșit, invocându-se prevederile art. 151 din Constituție, referitor la rămînerea în funcțiune a instituției existente la data intrării în vigoare a Constituției, se uită instantaneu că ea a exercitat, din acest moment, - potrivit principiului aplicării imediate a dispozițiilor de drept public - atribuțiile pe care Constituția le conferea și nu cele prevăzute de Decretul-Lege nr. 92/1990.

Cu privire la contestațiile privind înregistrarea candidaturii D-lui Ion Iliescu, vezi supra, Capitolul I al Titlului IV.

[661] Vezi, de exemplu, Hotărârea Curții Constituționale nr. 76 din 21 noiembrie 1996, prin care se stabilește rezultatul alegerilor prezidențiale din 17 noiembrie 1996 și Hotărârea Curții Constituționale nr. 77 din 22 noiembrie 1996 de validare a alegerii D-lui Emil Constantinescu în funcția de Președinte al României, în **Culegere de decizii** ... 1995-1996, p.903-907.

Curtea Constituțională publică rezultatul alegerilor în presă și în "Monitorul Oficial al României" și **validează rezultatul alegerilor pentru președintele ales**.

b) Controlul respectării procedurii de organizare a referendumului

Curtea Constituțională veghează la respectarea procedurii pentru organizarea și desfășurarea referendumului și confirmă rezultatele acestuia. Acest control vizează toate formele de referendum prevăzute de Constituție (referendumul pentru aprobarea legilor de revizuire a Constituției, (art.147, alin.3)[662], referendumul pentru demiterea din funcție a Președintelui României (art.95, alin.3)[663] și referendumul organizat pentru exprimarea voinței poporului cu privire la probleme de interes național (art.90)[664].

c) Controlul respectării procedurii privind exercitarea dreptului de inițiativă legislativă a cetățenilor

Potrivit. art.73 și respectiv 146 din Constituție, inițiativa legislativă aparține atât unor organe de stat aici prevăzute cât și cetățenilor. Cu privire la inițiativa populară, se stabilesc următoarele reguli: 1) numărul minim al celor ce pot iniția o lege organică sau ordinară este de 250000, pe cînd al celor ce pot iniția o lege de

---

[662] În lumina acestui articol, revizuirea este definitivă numai după aprobarea ei prin referendum, care trebuie organizat în maximum 30 de zile de la data adoptării legii de revizuire.

[663] Potrivit acestei prevederi, după aprobarea propunerii de suspendare din funcție, în cel mult 30 de zile, se organizează un referendum pentru demiterea Președintelui.

[664] În conformitate cu art. 90, Președintele României, după consultarea cu Parlamentul, poate cere poporului să-și exprime, prin referendum, voința cu privire la probleme de interes național.

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

revizuire este de 500000 de cetăţeni, în ambele situaţii aceştia trebuind să aibă drept de vot; 2) Cetăţenii să provină din cel puţin un sfert din judeţele ţării, în primul caz, şi din cel puţin o jumătate din judeţele ţării, în al doilea caz; 3) În primul caz, în fiecare din judeţe sau municipiul Bucureşti trebuie să fie înregistrate cel puţin 10000 de semnături în sprijinul acestei iniţiative, în al doilea caz, cel puţin 20000; 4) În primul caz, nu pot face obiectul iniţiativei legislative a cetăţenilor problemele fiscale, cele cu caracter internaţional, amnistia şi graţierea.

Controlul respectării acestor reguli cu ocazia deschiderii şi desfăşurării procedurii iniţiativei legislative aparţine Curţii Constituţionale. În acest sens, în art.35 din Legea de organizare a Curţii se statuează că "procedura pentru verificarea îndeplinirii condiţiilor de exercitare a iniţiativei legislative de către cetăţeni....se stabileşte prin legile privind reglementarea acestor activităţi".

§IV. Atribuţii de constatare

Printre atribuţiile Curţii Constituţionale prevăzute de art. 144 din Constituţie este şi cea de **constatare a existenţei împrejurărilor care justifică interimatul funcţiei de Preşedinte al României**. Interimatul intervine în caz de vacanţă a funcţiei, constatată potrivit legii. Funcţia de Preşedinte devine vacantă - în conformitate cu art. 96 din Constituţie - în caz de demisie, demitere din funcţie, de imposibilitate definitivă a exercitării atribuţiilor sau de deces. Potrivit art.33 din Legea de organizare şi funcţionare a Curţii Constituţionale, vacanţa funcţiei de Preşedinte al României se constată la cererea preşedintelui uneia din Camerele Parlamentului sau a preşedintelui interimar care exercită atribuţiile Preşedintelui României în perioada cât acesta este suspendat din funcţie. În cazul când Preşedintele a fost suspendat din funcţie, cererea pentru constatarea existenţei împrejurărilor care justifică interimatul se face de preşedintele care a condus lucrările şedinţei

comune a celor două Camere ale Parlamentului, pe baza hotărârii adoptate în şedinţă comună. Dar, dacă interimatul funcţiei de Preşedinte al României se datorează imposibilităţii temporare de a-şi exercita atribuţiile, cererea se face de Preşedintele României sau de preşedintele uneia dintre Camerele Parlamentului. Cererea trebuie să fie însoţită, în toate cazurile, de dovezile care confirmă existenţa împrejurărilor ce justifică interimatul. **Constatarea acestor împrejurări se face în plenul Curţii Constituţionale** (cu votul majorităţii membrilor) **printr-o hotărâre**. Curtea comunică cele constatate Parlamentului şi Guvernului.

Ne întrebăm dacă **"hotărârea" aceasta, care "constată" existenţa împrejurărilor ce justifică interimatul în exercitarea funcţiei de Preşedinte al României poate "obliga" organele prevăzute de Constituţie să instituie interimatul.** Un argument ce ar putea fi adus în favoarea acestei concluzii ar fi faptul că, în art.13, care reglementează "actele Curţii Constituţionale", se prevede că în exercitarea acestei activităţi, **Curtea pronunţă hotărâri** şi nu avize consultative. Numai că legea amintită excede dispoziţiile constituţionale cu privire la actele juridice ale Curţii, fapt pentru care, în literatura de specialitate s-a susţinut, pe bună dreptate, că aceste hotărâri luate de Curtea Constituţională în condiţiile arătate "n-ar putea fi asimilate <<deciziilor>>, căci, în condiţiile art.145 din Constituţie, nu sunt obligatorii pentru Parlament, rămânând să fie asimilate avizelor[665].

§V. Atribuţii de consultare

Coroborarea prevederilor art.144, lit."f" din Constituţie, potrivit cărora Curtea Constituţională **dă aviz consultativ pentru propunerea de suspendare din funcţie a Preşedintelui României**, cu prevederile art.13, lit."C", din Legea nr.47/1992 în care se arată că în exercitarea

[665] Vezi T. **Drăganu**, op. cit., p.259.

acestei atribuţii Curtea **emite avize consultative,** ne permite concluzia că **numai în acest domeniu - al suspendării din funcţie a Preşedintelui României** - Curtea este abilitată *expres* să emită avize, în exercitarea tuturor celorlalte atribuţii prevăzute de art. 144 pronunţând, după caz, decizii sau hotărâri[666].

Potrivit art. 95 din Constituţie, Camera Deputaţilor şi Senatul pot hotărâ în şedinţă comună suspendarea Preşedintelui României, după consultarea Curţii Constituţionale. Propunerea de suspendare - iniţiată de cel puţin o treime din numărul deputaţilor şi senatorilor - însoţită de dovezile pe care se întemeiază, se trimit în copie Curţii Constituţionale de preşedintele ce a condus şedinţa comună a celor două Camere. După primirea cererii, Preşedintele Curţii Constituţionale numeşte 3 judecători raportori - câte un judecător din fiecare din cele trei "grupe": grupa judecătorilor numiţi de Camera Deputaţilor, grupa celor numiţi de Senat şi grupa celor numiţi de Preşedintele României. Aceştia vor efectua toate investigaţiile necesare pentru emiterea avizului.

Avizul cu privire la suspendarea din funcţie a Preşedintelui României **se emite de plenul Curţii** cu votul majorităţii judecătorilor, pe baza dezbaterii raportului prezentat de cei trei judecători desemnaţi în acest scop, a propunerii de suspendare şi a investigaţiilor făcute. Preşedintele, care trebuie încunoştiinţat asupra datei fixate pentru dezbatere, poate da explicaţii cu privire la faptele ce i se impută. Avizul

---

[666] Dar, faptul că în lege se prevede expres doar acest aviz, nu ne îndreptăţeşte să tragem concluzia că acest organ - Curtea - nu poate fi consultat şi în "alte împrejurări". În acest sens, **credem că, poate fi făcută o distincţie între atribuţiile care se finalizează cu pronunţarea unei decizii sau hotărâri** - care sunt prevăzute în norme ce trebuie "interpretate strict şi restrictiv" şi **atribuţiile care se finalizează cu acordarea unor avize consultative**, pentru acestea din urmă fiind posibilă o interpretare extensivă, cu o singură condiţie: "consultarea" să poată fi cerută şi de un alt organ decât cel prevăzut expres în Constituţie, şi într-o altă "împrejurare" decât suspendarea, **fără ca iniţiativa avizului să aparţină Curţii.**

Curții Constituționale se comunică preşedinților celor două Camere ale Parlamentului şi Preşedintelui României.

Secțiunea III

Actele Curții Constituționale

În afara situației analizate de noi anterior - referitoare la avizul consultativ pentru propunerea de suspendare din funcție a Preşedintelui României - în exercitarea tuturor celorlalte atribuții, Curtea Constituțională pronunță decizii, după caz, hotărâri, deci acte ce au caracter obligatoriu. Legea organică a Curții stabileşte exact situațiile în care aceasta pronunță decizii şi cele în care pronunță hotărîri. **În art.13, pct.A, sunt enumerate următoarele cazuri în care Curtea Constituțională pronunță decizii**: "a) în cazul efectuării controlului constituționalității legilor înainte de promulgarea acestora; b) în cazul efectuării controlului constituționalității regulamentelor Parlamentului; c) în soluționarea excepțiilor de neconstituționalitate ridicate în fața instanțelor judecătoreşti, cu privire la legi şi ordonanțe; d) în cazul soluționării contestațiilor care au ca obiect constituționalitatea unui partid politic."

În primul caz, efectuarea controlului constituționalității legilor înainte de promulgarea lor, ca şi în cel de al doilea, care priveşte controlul constituționalității regulamentelor Parlamentului, deciziile sunt obligatorii şi definitive, ele "obligând"[667] Camerele la reexaminarea textelor declarate neconstituționale, potrivit art. 145 din Constituție, sau, după caz, obligând Preşedintele României să le promulge, în cazul

---

[667] După cum am mai arătat, ideea aceasta - obligația Parlamentului de a reexamina legea declarată neconstituțională - nu este unanim recunoscută, existând opinii care susțin că Parlamentul poate admite **tacit** obiecția de neconstituționalitate a Curții Constituționale. În acesct caz, deci, Parlamentul nu mai reexaminează legea declarată neconstituțională, iar Preşedintele României nu o mai promulgă.

IASI CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

în care se constată constituționalitatea legii. Dacă sesizarea s-a făcut de alte organe îndreptățite, afară de Preşedintele României, potrivit art.144, lit."a", problema posibilității Preşedintelui României de a-şi exercita dreptul de a trimite legea pentru reexaminare Parlamentului, în conformitate cu art.77, alin.2, este discutabilă, dar nu şi problema obligativității deciziei Curții Constituționale față de acesta.

În soluționarea excepțiilor de neconstituționalitate în fostul complet de 3 judecători, Curtea pronunța decizii ce puteau fi atacate, după cum am văzut mai înainte, cu recurs. După modificarea Legii 47/1992, însă, cum excepțiile de neconstituționalitate nu se mai judecă în complete de 3 şi, respectiv, de 5 judecători ci tot de plen, deciziile acestuia sunt şi în acest caz definitive.

Potrivit art.145, alin.2 din Constituție, **deciziile Curții Constituționale sunt obligatorii**. Constituția nu face nici o distincție între deciziile date în cadrul controlului anterior şi cele date în cadrul controlului posterior, chestiune pe care am mai discutat-o. Ceea ce vrem să subliniem, însă, în acest context, este faptul că o astfel de distincție se impune, şi necesitatea ei a fost pe deplin confirmată în practică. În lumina unei interpretări sistematice şi teleologice a normelor constituționale, **deciziile date în cadrul controlului *a priori*** obligă, cum arătam anterior, Parlamentul să reexamineze legea declarată neconstituțională, iar Preşedintele României să promulge legea pentru care s-a constatat constituționalitatea.

Deciziile date în cadrul controlului *a posteriori* asupra regulamentelor Camerelor Parlamentului, obligă Camerele să reexamineze dispozițiile pentru care s-a constatat neconstituționalitatea, pentru punerea lor de acord cu prevederile Constituției (art.22, alin.4 din Legea nr.47/1992). Cu privire la deciziile adoptate în urma soluționării excepțiilor de neconstituționalitate ridicate în fața instanțelor judecătoreşti trebuie să facem o distincție. **Potrivit modificărilor aduse**

art.23, alin.3 din Legea nr. 47 - criticate, pe bună dreptate, în literatura de specialitate[668] - **trebuie făcută o distincție între deciziile de constituționalitate și cele de neconstituționalitate**, pentru că legea interzice acum ridicarea unei excepții de neconstituționalitate pentru prevederile declarate neconstituționale. *Per a contrario*, în cazul deciziilor de constituționalitate, **obligativitatea** lor are efecte *inter partes*. Cu privire la o lege, un text de lege pentru care s-a dat o decizie de constituționalitate, se poate ridica, deci, din nou excepția de neconstituționalitate[669].

În cazul soluționării contestațiilor care au ca obiect neconstituționalitatea unui partid politic, deciziile au caracter

---

[668] Vezi Tudor **Drăganu**, op. cit. (Tratat), vol. I, p. 314. În acest sens autorul, precizează: "Întrucât și de această dată prevederea legală subordonează accesul părților la Curtea Constituțională unei condiții neprevăzute de Constituție, ea nu poate fi considerată conformă spiritului acesteia. Pe de altă parte, introducerea în Legea nr. 47/1992 a acestei noi dispoziții nu ține seama nici de faptul că, în conformitate cu art. 144 (c) din Constituție, atunci când decide asupra unei excepții de neconstituționalitate, Curtea Constituțională exercită o competență *in limine litis* și, prin urmare, decizia pronunțată în cadrul procesului respectiv este, în raport cu litigiile viitoare, *res inter allios acta*. În sfârșit, ceea ce face ca prevederea legală discutată în acest loc să apară neconformă cu Constituția este și faptul că, până în cele din urmă, ea transformă anumite decizii de speță ale Curții Constituționale în adevărate acte normative...".

[669] Situându-se pe un punct de vedere contrar celui afirmat în acest sens de profesorul Tudor Drăganu, Mihai Constantinescu arăta că "în temeiul acestei norme constituționale dacă excepția a fost respinsă, decizia anterioară este obligatorie cât timp motivele care au justificat-o subzistă în continuare". Această soluție consacrată în jurisprudența Curții Constituționale "se justifică prin aceea că starea de constituționalitate, de care depinde hotărâtor interpretarea constituționalității unei legi, poate evolua, o dată cu schimbarea condițiilor social-economice, politice și morale ale societății și deci cu modul de receptare a Constituției de către mediul social. În funcție de această evoluție, motivele ce au justificat inițial respingerea excepției pot să nu mai subziste și, în schimb, altele pot justifica acceptarea ei ulterioară. De aceea **există o deosebire esențială între excepția admisă și excepția respinsă în ce privește întinderea efectelor deciziei ...**". Deci, **numai decizia de admitere a excepției "este definitivă și obligatorie"**. (s.n.) (op. cit., în "Dreptul" nr. 11/1997, p. 19)

obligatoriu. Decizia nu este supusă nici unei căi de atac (art.30 alin.4 din Legea nr.47/1992).

În art.13, pct.B se precizează următoarele cazuri în care Curtea Constituțională pronunță hotărâri, și anume: a) în situația când confirmă rezultatele sufragiului Preşedintelui României, în urma exercitării sarcinii de a veghea la respectarea procesului de alegere a acestuia; b) când constată existența împrejurărilor care justifică interimatul în exercitarea funcției de Preşedinte al României; c) în situația când confirmă rezultatele referendumului ca urmare a exercitării sarcinii de a veghea la respectarea procedurii pentru organizarea şi desfăşurarea acestuia şi d) în situația în care "confirmă" legalitatea procedurii privind inițierea unor legi - inclusiv a unei legi de revizuire a Constituției - de către cetățeni. **Curtea Constituțională decide definitiv** - în aceste cazuri prin adoptarea unor hotărâri, potrivit legii sale organice - asupra constituționalității inițiativelor de revizuire a Constituției sau inițiativelor privind adoptarea unor legi - cu respectarea condițiilor prevăzute în art.73 din Constituție -, în materie de contencios electoral şi cât priveşte confirmarea rezultatelor sufragiului pentru alegerea Preşedintelui României, precum şi în caz de referendum.

*

Curtea Constituțională - organ de jurisdicție constituțională creat după model occidental, verificat de practica celor aproximativ 80 de ani ce s-au scurs de la instituire - şi-a dovedit deja utilitatea şi competitivitatea. Din iunie 1992 şi până azi a desfăşurat o intensă şi rodnică activitate, îndeosebi în domeniul controlului constituționalității legilor, într-o perioadă în care problema conflictului de legi în timp s-a alăturat celei privind neconstituționalitatea unor acte normative, creând mari dificultăți de interpretare şi de aplicare a normelor juridice. Având de rezolvat un volum imens de sesizări, cu precădere legate de excepțiile de neconstituționalitate ridicate în fața instanțelor

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

judecătoreşti, Curtea Constituţională a contribuit substanţial la rezolvarea unor importante probleme de drept într-o perioadă de tranziţie, în care, în câmpul normativ juridic există încă multe legi anterioare Constituţiei, care trebuie înlocuite sau, după caz, "armonizate" cu noua ordine constituţională.

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

TITLUL VII

CURTEA SUPREMĂ DE JUSTIȚIE

Capitolul I

Organele care înfăptuiesc justiția

Potrivit Constituției, justiția se realizează prin Curtea Supremă de Justiție şi prin celelalte instanțe judecătoreşti stabilite prin lege. (art. 125), adică prin judecătorii, tribunale şi curți de apel, aşa cum se statuează în legea pentru organizarea judecătorească[670].

Noțiunea de justiție este aici utilizată, (ca, dealminteri şi în art. 123 din Constituție, unde se arată că "justiția se înfăptuieşte potrivit legii ") în sensul de **activitate de soluționare a litigiilor** civile, penale şi de altă natură, date de lege în competența lor. Această activitate este încredințată prioritar şi cu titlu principal instanțelor judecătoreşti. Poate că aceasta constituie şi principala rațiune a faptului că noțiunea de justiție mai este utilizată şi în sensul de **totalitate a instanțelor judecătoreşti**[671]. Dar

---

[670] Legea nr. 92/1992, publicată în M.O. nr. 179 din 13 august 1992, republicată, în temeiul art.VI din Legea nr.142/1997, în M.O. nr.259 din 30.IX. 1997.

[671] Facem abstracție în acest context de celelalte sensuri ale noțiunii. Cel mai frecvent noțiunea de justiție este utilizată în sens de dreptate, echitate, ea reprezentînd atât o valoare juridică cât şi o valoare etică.

Ca valoare juridică, justiția se înfăptuieşte prin realizarea normelor juridice, prin realizarea acestora nu numai în sensul de a nu intra în conflict cu autoritățile care veghează la respectarea legii sau aplică legea, ci şi în sensul participării efective şi conştiente la înfăptuirea scopului urmărit prin reglementare. (Bineînțeles, când acesta reflectă voința generală !). De asemenea, înfăptuirea justiției presupune o justă reglementare a relațiilor sociale, legi apte să asigure traducerea în fapt, pentru fiecare cetățean, a tuturor drepturilor sale subiective, să creeze cadrul propice afirmării depline a personalității umane şi să asigure

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

noțiunea de justiție în sens de ansamblu de organe care realizează justiția este, la rându-i, utilizată fie pentru a desemna instanțele judecătorești propriu-zise (cele care soluționează litigii), fie pentru a desemna o categorie mai largă de organe[672], incluzând aici, pe lângă instanțele judecătorești, organele **cu sprijinul cărora** se realizează justiția[673] și Consiliul Superior al Magistraturii.[674]

---

repartizarea produsului social în raport cu contribuția fiecăruia la dezvoltarea societății.

Ca valoare etică, justiția presupune exigențe mai mari față de stat, cetățean și societate. De cele mai multe ori, exigențele justiției, ca valoare etică, trec dincolo de granițele "legalității", putând veni, chiar, în contradicție cu aceasta. Aceste exigențe presupun uneori neglijarea unor cerințe ale legalității pentru a contribui la realizarea altora de o natură deosebită, cerințe ce constituie valori morale considerate superioare la un moment dat. În acest sens am face trimitere la noțiunea de "echitate", așa cum o definea Aristotel, adică "un complement indispensabil justiției", aptă să completeze lacunele legii, sau la noțiunea de "aequum" înțeleasă de jurisconsulții romani ca "ceva superior justiției, ceva ce presupune șlefuirea sentinței dincolo de simpla aplicare a regulilor scrise". (Vezi Aristotel, Ethique de Nicomaque, texte, traduction, préface et notes par Jean Volquin, Librarie Garnier Frères, Paris, p. 243, 245, 247. Vezi, de asemenea, Genoveva **Vrabie**, Drept și justiție, în: Dr. Genoveva **Vrabie**, Dr. Sofia **Popescu**, Teoria generală a dreptului, Editura "Ștefan Procopiu", Iași, 1995, pag. 160-170).

[672] Un exemplu de utilizare a noțiunii de justiție în acest sens - adică de noțiune care "acoperă" instanțele judecătorești propriu-zise, dar și organele ce le sprijină în activitatea de realizare a justiției - întâlnim în Codul penal, unde în cadrul capitolului referitor la "infracțiuni care împiedică înfăptuirea justiției " sunt prevăzute și fapte care se referă la procurori etc.

[673] Ne referim aici la Ministerul public care își exercită atribuțiile prin procurori constituiți în parchete pe lângă fiecare instanță de judecată, potrivit Constituției (art. 130-131) și Legii pentru organizarea Judecătorească.(art. 26 - 41).

[674] Consiliul Superior al Magistraturii are sarcina de a propune numirea în funcție a judecătorilor și procurorilor, atribuții privind promovarea, transferarea judecătorilor, cât și "sancțiuni jurisdicționale în materie de disciplină a judecătorilor. (Art.123 - 133 din Constituție și art. 71-74 din Legea nr.92/1992. Vezi și Mihai **Constantinescu**, Ion **Deleanu**, Anatonie **Iorgovan**, Ioan **Vida**,

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Instanțele judecătorești sunt **organe jurisdicționale.** Această din urmă sintagmă semnifică o categorie mai largă de organe, unde sunt incluse, pe lângă instanțele judecătorești, Curtea Constituțională și Curtea de Conturi[675], mai precis Colegiul jurisdicțional al Curții de Conturi. Dacă în România acestea sunt reglementate în titluri deosebite, fără referiri explicite la raporturile dintre ele, în alte constituții, după cum am mai arătat, ele sunt încorporate unui "sistem", fiind tratate la capitolul privind "organele judecătorești", sau în cadrul unei structuri intitulate "organele jurisdicționale"[676].

Constituția României - comentată și adnotată. Regia Autonomă "Monitorul Oficial", București, 1992, pag. 291).

[675] **Curtea de Conturi este situată "în afara instanțelor judecătorești"**, prin reglementare constituțională. Dar acest fapt nu ne poate conduce la concluzia, îmbrățișată de unii autori, că aceasta "se află în afara autorităților statului" (Vezi Horia Diaconescu, Este jurisdicția financiară una dintre componenetele autorității judecătorești?, în "Dreptul" nr.2/1995, p.15). Dacă am accepta acest punct de vedere, logic ar trebui să admitem că nici Curtea Constituțională nu este o "autoritate de stat", pentru că normele ce-i stabilesc statutul nu se află în Titlul III, din Constituție care reglementează "autoritățile publice", ci în Titlul V.

Problemă controversată, natura Curții de Conturi a fost larg dezbătută în literatura de specialitate, unii autori considerînd că activitatea acesteia este subordonată Guvernului (precum D. Clocotici și Gh. Gheorghiu, în Revista de drept comercial nr.5/1994, p.35), alții apreciind Curtea de Conturi ca organ administrativ cu caracter jurisdicțional (precum A. Iorgovan, în "Drept administrativ", vol. II, Edit. Atlas Lex, 1994, p. 126), iar alții vorbind de natura judecătorească a acesteia. În sfârșit, alții, considerând că "în actualul regim constituțional din țara noastră nu se poate vorbi de organe administrative de jurisdicție", precizează că în primul rând instanțele judecătorești exercită atribuții jurisdicționale. Dar, în afara acestora, mai exercită astfel de atribuții și alte două organe ale statului și anume Curtea de Conturi și Curtea Constituțională. (Vezi: N. Cochinescu, Natura juridică a Curții de Conturi a României, în "Dreptul" nr. 6/1995, p.52)

[676] Vezi supra, Capitolul I din Titlul VI.

Activitatea de jurisdicție este înfăptuită la noi de : 1) instanțele judecătorești și 2) alte organe jurisdicționale[677]. **Primele sunt organe de drept comun**, cum reiese din Constituție și din Legea pentru organizarea judecătorească. Astfel, în art. 2, alin. 2 al acestei legi se prevede că instanțele judecătorești "judecă **toate procesele** privind raporturile juridice civile, comerciale, de muncă, de familie, administrative, penale, precum **și orice alte cauze** pentru care legea nu stabilește o altă competență".(s. n.). **Secundele sunt organe cărora legea** le **atribuie în competență soluționarea *unor* cauze, prevăzute expres**. Astfel sarcinile de jurisdicție constituțională (precum și altele limitativ prevăzute în Constituție și în legea nr. 47/1992) sunt atribuite Curții Constituționale - iar cele de jurisdicție financiară sunt atribuite Curții de Conturi[678].

---

[677] **În legătură cu aceste două sintagme - "instantanțe judecătorești" și "organe jurisdicționale"** - domnește un gen de confuzie atât în literatura de specialitate cât și în jurisprudență. În deciziile Curții Constituționale, de exemplu, s-au exprimat două concepții diametral opuse. Astfel, **instanța constituțională a pronunțat, pe de o parte, decizii în care a asimilat "instanțele-administrativ-jurisdicționale" instanțelor judecătorești,** interpretînd această ultimă categorie în sens larg. (Vezi Decizia nr.64 din 2 iunie 1994, publicată în "Monitorul Oficial al României" nr.177 din 12 iulie 1994 și Decizia nr.3 din 2 februarie 1993, în Culegere de decizii..., p. 132), **și, pe delată parte, decizii în care a detașat net activitatea judecătorească de celelalte activități cu caracter jurisdicțional** care nu sunt realizate de către instanțele judecătorești. Astfel, în Decizia nr. 41/1993 s-a precizat că justiția, ca dimensiune fundamentală a statului de drept, se înfăptuiește de "autoritatea judecătorească", "activitatea administrativ-jurisdicțională" fiind "un mijloc de realizare a administrației publice". (Vezi Culegere de decizii...., 1992-1993, p.277.)

[678] În unele state **jurisdicția politică este considerată o formă aparte, activitatea aceasta fiind încredințată unei categorii distincte de organe**. Astfel, de exemplu, în Franța ea este încredințată Înaltei Curți de Justiție și Curții de Justiție a Republicii, potrivit art. 67 și 68 și 68-1, 68-2, 68-3 din Constituție, iar potrivit art. 97 din Constituția Greciei "crimele și delictele politice sunt judecate de tribunale penale mixte". **Jurisdicția politică** se distinge de celelalte prin faptul că ea are ca obiect judecarea numai a anumitor infracțiuni, enumerate în Constituție,

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

B.C.U. „MIHAI EMINESCU" - DREPT

Autoritatatea judecătorească este reglementată de Capitolul VI al Titlului III din Constituţie, textele fiind lapidare, situaţie întâlnită şi în alte constituţii[679]. Astfel, nu sunt consacrate nici rolul, nici competenţa instanţelor judecătoreşti, şi deci, nici "categoriile" de instanţe. În schimb sunt prevăzute aici marile principii ale activităţii judecătoreşti, făcându-se apoi o trimitere la legiuitor pentru detalierea şi punerea lor în practică (art. 126)[680].

Potrivit legii pentru organizarea judecătorească, puterea judecătorească este separată de celelalte puteri ale statului, având atribuţii proprii ce sunt exercitate prin instanţele judecătoreşti şi ministerul Public, în conformitate cu principiile şi dispoziţiile prevăzute în Constituţie şi celelalte legi ale ţării. (art. 1). Instanţele judecătoreşti înfăptuiesc justiţia în scopul apărării şi realizării drepturilor şi libertăţilor fundamentale ale cetăţenilor, precum şi a celorlalte drepturi şi interese legitime deduse judecăţii.

Activitatea judecătorească este guvernată, aşa cum se statuează în Constituţie şi în legile privind justiţia, adoptate pe baza ei [681], de câteva

---

săvârşite de anumite persoane - calificate ca autorităţi publice şi politice - sancţionate după reguli procedurale speciale şi, de regulă, de către o instanţă specială.

"În sistemul nostru, constituţional - arată prof. I. Deleanu - acreditarea ideii de «jurisdicţie politică» credem că n-ar fi pe deplin justificată" (Vezi Ion **Deleanu**, Drept constituţional şi instuiţii politice constituţionale. II, Editura Fundaţia "Chemarea", Iaşi, pag. 228).

[679] Sunt, totuşi, constituţii, mai puţine la număr, unde întâlnim reglementări detaliate privind **rolul** instanţelor judecătoreşti, **principiile** de organizare şi funcţionare a justiţiei, **categoriile de tribunale şi competenţele lor**, statutul judecătorului, ministerul public etc. (Vezi, de exemplu, Constituţia Portugaliei, art. 205 - 222).

[680] Organizarea şi funcţionarea Consiliului Superior al Magistraturii, a instanţelor judecătoreşti şi a Ministerului Public se reglementează, potrivit Constituţiei, prin *lege organică* (art.72, alin. 3, pct. h).

[681] Vezi: Legea nr. 92/1992 privind organizrea judecătoreacă, Legea Curţii Supreme de Justiţie(Legea nr. 56/1993, publicată în M.O. nr. 159 din 13 iulie 1993), Legea instanţelor şi parchetelor militare (Legea nr. 54/1993, publicată în

principii dintre care amintim: 1) Judecătorii sunt independenți și se supun numai legii; 2) Nimeni nu este mai presus de lege; justiția se înfăptuiește în mod egal, fără nici o discriminare; 3) Ședințele de judecată sunt, în principiu, publice, iar dezbaterile au loc în contradictoriu; 4) Procedura judiciară se desfășoară în limba română, fiind asigurate, în același timp, drepturile minorităților naționale referitoare la folosirea limbii materne; 5) Părțile au dreptul să fie reprezentate, după caz, asistate de apărător pe tot parcursul procesului; 6) Împotriva hotărârilor judecătorești, părțile interesate și Ministerul Public pot exercita căile de atac, în condițiile legii.

Activitatea de judecată este înfăptuită de judecători. Judecătorii sunt numiți - cu excepția celor stagiari - de Președintele României (la propunerea Consiliului Suprem al Magistraturii)[682], și sunt inamovibili.

Instanțele judecătorești din țara noastră sunt, în conformitate cu art. 10 din Legea nr. 92/1992: a) judecătoriile, b) tribunalele, c) curțile de

---

M.O. nr. 16 din 14 iulie 1993), Legea contenciosului administrativ (legea nr. 29/1990 republicată cu modificările din 1993, în M.O. nr. 122 din 8 noiembrie 1993) și Legea privind raporturile de drept internațional privat (Legea nr. 105/1992, publicată în M.O. nr. 245 din 1 octombrie 1992).

[682] **Numirea** de către Președintele României a **judecătorilor** corespunde și reflectă statutul acestora, întrucât actul de numire este al unei autorități publice investită în funcție prin votul întregului electorat. (Ioan **Vida**, în Constituția României - comentată și actualizată, pag. 292).

Judecătorii de la toate instanțele judecătorești și procurorii din cadrul parchetelor de pe lîngă acestea, precum și magistrații - asistenți de la Curtea Supremă de Justiție au calitatea de **magistrați.**

Poate fi magistrat cel ce îndeplinește următoarele condiții: a) este numai cetățean român cu domiciliul în România și are capacitatea de exercițiu al drepturilor; b) este licențiat în drept și are stagiul cerut de lege pentru funcția ce urmează să o ocupe; c) nu are antecedente penale și se bucură de o bună reputație; d) cunoaște limba română; e) este apt din punct de vedere medical, pentru exercitarea funcției (art. 50 Legea nr. 92/1992); f) a absolvit Institutul Național al Magistraturii sau a promovat concursul sau examenul de admitere în magistratură, organizat potrivit regulamentului stabilit de ministerul justiției și g) nu este membru al vreunui partid politic (art. 37 alin. 3 din Constituție).

apel şi d) Curtea Supremă de Justiţie, precum şi instanţele militare (tribunalele militare, tribunalul militar teritorial şi Curtea Militară de Apel)[683].

Judecătoriile judecă **toate** procesele şi cererile, în afară de cele date prin lege în competenţa altor instanţe. Ele sunt **instanţe de fond,** cu competenţă generală. Funcţionează în fiecare judeţ şi municipiul Bucureşti, numărul lor fiind stablit prin lege.

Tribunalele judecă, **în primă instanţă**, procesele şi cererile date prin lege în competenţa lor. **Ca instanţe de apel**, judecă apelurile declarate împotriva hotărârilor pronunţate de judecătorii în primă instanţă. **Ca instanţe de recurs**, judecă recursurile împotriva hotărârilor pronunţate de judecătorii, care, potrivit legii, nu sînt supuse apelului. În fiecare judeţ funcţionează un tribunal, la care se adaugă tribunalul din municipiul Bucureşti.

Curţile de apel - în număr de 15 - judecă: 1) în primă instanţă, cauzele date în competenţa lor prin lege, 2) ca instanţe de apel, apelurile declarate împotriva hotărârilor pronunţate în primă instanţă de tribunale şi 3) ca instanţe de recurs, recursurile declarate împotriva hotărârilor pronunţate de tribunale în apel.

În fruntea sistemului organelor judecătoreşti se află Curtea Supremă de Justiţie, a cărei competenţă o vom analiza în capitolul următor.

Instanţele judecătoreşti funcţionează - aşa cum precizam mai înainte - **cu sprijinul Ministerului Public şi a Consiliului Superior al Magistraturii.**

Ministerul Public reprezintă, în activitatea judiciară, interesele generale ale societăţii şi apără ordinea de drept, precum şi drepturile şi libertăţile fundamentale ale cetăţenilor. (art.190 din Constituţie, coroborat cu art. 2, alin. ultim din Legea nr. 92/1992). Ministerul Public îşi exercită

---

[683] Aşa cum prevedea art. 2 al Legii nr. 54/1993 pentru organizarea instanţelor şi parchetelor militare.

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

atribuțiile prin procurori, constituiți **în parchete**[684], **pe lângă fiecare instanță judecătorească**, sub autoritatea ministrului justiției. **Ministerul Public** este independent în relațiile cu celelalte autorități, dar el **este integrat sistemului organelor judecătorești**, ministrul justiției exercitând controlul tuturor membrilor Ministerului public, putând să dea dispoziții, în condițiile prevăzute de lege. În acest sens, în art. 33 al Legii nr. 92/1992 (așa cum a fost modificată în 1997) se statuează: "Dispozițiile ministrului justiției, date în mod direct sau prin procurorul general, în vederea respectării și aplicării legii, sunt obligatorii". Ministerul Public exercită atribuții privind sesizarea instanțelor judecătorești pentru judecarea cauzelor penale, privind urmărirea penală, exercitarea căilor de atac împotriva hotărârilor judecătorești, supravegherea respectării legii în activitatea de punere în executare a hotărârilor judecătorești, verificarea respectării legii la locurile de deținere preventivă, executare a pedepselor etc.[685].

---

[684] Cuvântul "parchet" utilizat azi de legile care reglementează organizarea și funcționarea instanțelor judecătorești vine de la substantivul utilizat în limbajul comun pentru a desemna piesa paralelipipedică din lemn, folosită la executarea pardoselilor. Acest cuvânt a fost "împrumutat" de vocabularul juridic special pentru a desemna poziția procurorilor în raport cu ceilalți magistrați, știut fiind că inițial procurorii se situau în sala de judecată, alături de părți și public, spre deosebire de judecători care erau așezați pe estradă. (Vezi Tr. **Pop**, Drept procesual penal, vol. II, Cluj, 1947, p. 214, Cf. Tudor **Drăganu**, Tratat, vol. II, p. 356.

Astăzi se discută "reașezarea" raporturilor dintre procurori și judecători, pe de o parte, și apărători și părți, pe de altă parte, propunându-se găsirea unor soluții care să dea expresie **egalității** celor două "părți" din procesul penal: statul, reprezentat de un procuror, și inculpatul reprezentat de un apărător (inculpat care se bucură de prezumția de nevinovăție până în momentul când decizia de condamnare rămâne definitivă).

[685] Cu privire la **natura juridică a Ministerului Public** s-au exprimat la noi mai multe opinii: 1) Unii au susținut apartenența Ministerului Public la "puterea executivă" (I.**Vida**, în Constituția României - comentată și adnotată....", p.289): 2) Alții au susținut și argumentat apartenența Ministerului Public la puterea judecătorească" (N. **Cochinescu**, Principiile de organizare a Ministerului Public, în "Buletin de informare juridică", Parchetul de pe lângă Curtea de Apel București, nr. 3/1994, p.18 și Antonie **Iorgovan**, op.cit. (Tratat), vol. II, p. 202). 3) Alții au susținut că Ministerul Public este o instituție de putere *sui-generis* cu dublă natură:

Consiliul Superior al Magistraturii, organ ce sprijină activitatea de judecată fiind integrat sistemului organelor care realizează justiția, este format din magistrați.[686] Acest lucru "așează activitatea de numire a judecătorilor și procurorilor, precum și activitatea jurisdicțională a Consiliului în materie de disciplină a judecătorilor, într-un cadru profesional și moral adecvat pentru garantarea prevederilor constituționale "[687], pentru asigurarea independenței judecătorilor și situarea autorității judecătorești pe o poziție care "confirmă" separarea puterilor în stat.

Consiliul Superior al Magistraturii este **format** din 15 membri. În Consiliu sunt aleși: 4 judecători ai Curții Supreme de Justiție, 3 procurori ai Parchetului de pe lângă Curtea Supremă de Justiție, 6 judecători de la curțile de apel și 2 procurori ai Parchetului de pe lângă Curtea de Apel București, conform regulilor înscrise în art. 87, alin. 1 din Legea nr. 92/1997. **Are următoarele atribuții**:

a) propune Președintelui României, la recomandarea ministrului justiției, numirea în funcție a președintelui, vicepreședintelui, și președinților de secții ai Curții Supreme de Justiție;

b) propune Președintelui României, la recomandarea ministrului justiției, numirea în funcție a judecătorilor de la Curtea Supremă de Justiție;

---

executivă și judecătorească (M. **Ruja**. Natura juridică a Ministerului Public. în "Dreptul" nr. 4/1995, p. 45-47).

În ceea ce ne privește. opinia cu privire la natura acestei instituții este reflectată în primul rând în structura cursului. Ministerul Public fiind abordat înlăuntrul capitolului referitor la autoritatea judecătorească. Fără doar și poate că. **atât Constituția cât și Legea de organizare a instanțelor judecătorești ne impun anvizajarea Ministerului Public ca instituție a autorității judecătorești.**

[686] Aceștia sunt aleși. în condițiile prevăzute de art. 86 din Legea nr. 92/1992. de Camera Deputaților și de Senat (în ședința comună) pe o perioadă de 4 ani.

[687] Vezi Ioan **Vida**. în Constituția României - comentată și adnotată, p. 291.

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

c) propune Preşedintelui României, la recomandarea ministrului justiţiei, numirea în funcţie a celorlalţi judecători, cu excepţia celor stagiari;

d) dispune, la propunerea minstrului justiţiei, cu privire la promovarea, transferarea, suspendarea din funcţie a judecătorilor, precum şi la încetarea funcţiei acestora;

e) validează examenele de capacitate ale magistraţilor;

f) îndeplineşte rolul de consiliu de disciplină al judecătorilor;

g) dă avize, la solicitarea ministrului justiţiei, cu privire la administrarea judecătoriilor, tribunalelor, curţilor de apel şi parchetelor.

Consiliul Superior al Magistraturii îşi desfăşoară lucrările în prezenţa a cel puţin două treimi din numărul membrilor săi şi adoptă hotărâri cu majoritate absolută. Lucrările sunt prezidate de ministrul justiţiei, dar acesta nu are drept de vot. Consiliul Superior al Magistraturii este prezidat de preşedintele Curţii Supreme de Justiţie atunci când îndeplineşte rolul de consiliu de disciplină.

Capitolul II

Curtea Supremă de Justiţie

Justiţia în România se realizează - aşa cum arătam mai înainte - prin Curtea Supremă de Justiţie şi prin celelalte instanţe judecătoreşti prevăzute de Legea pentru organizarea judecătorească.

Curtea Supremă de Justiţie urmăreşte, conform art. 1, alin 2 din Legea nr.56/1993, **aplicarea corectă şi unitară a legilor de către toate instanţele**. Ea are sarcina de a soluţiona recursurile introduse împotriva deciziilor curţilor de apel, de a judeca recursurile în interesul legii şi recursurile în anulare declarate împotriva hotărârilor judecătoreşti, în

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

condițiile legii, având şi o competență specială de judecată în fond în cazul unor infracțiuni săvârşite de înalți demnitari; senatori, deputați, miniştri etc. De asemenea, sesizează Curtea Constituțională pentru a efectua controlul costituționalității legilor înainte de promulgarea acestora.

Judecătorii Curții sunt independenți şi se supun numai legii.

Curtea Supremă de Justiție se **compune** dintr-un preşedinte, un vicepreşedinte, patru preşedinți de secții şi cel mult 80 de judecători. Este organizată în patru secții: civilă, penală, comercială şi de contencios administrativ[688].

Conducerea administrativă a Curții Supreme de Justiție se exercită de preşedintele Curții, ajutat de vicepreşedinte. Preşedintele reprezintă Curtea Supremă de Justiție în relațiile interne şi externe.

Preşedintele, vicepreşedintele, preşedinții de secții şi ceilalți judecători ai Curții Supreme de Justiție sunt numiți de Preşedintele României, la propunerea Consiliului Superior al Magistraturii, făcută la recomandarea ministrului justiției pe o durată de 6 ani, putând fi reinvestiți în funcție.

Prin atribuțiile ce-i sunt încredințate, **Curtea Supremă de Justiție joacă un rol fundamental în stat, constituind, alături de celelalte instanțe judecătoreşti, autoritatea judecătorească, autoritate ce funcționează independent de celelalte puteri ale statului**[689].

---

[688] Secția militară a fost desființată prin Legea nr. 153/1993, recursurile contra hotărârilor pronunțate în materie penală de instanțele militare fiind azi de competența secției penale (art. 21 din Legea 92/1992, modificată).

[689] Independența puterii judecătoreşti este asigurată în acelaşi timp în ceea ce priveşte actele şi în ceea ce priveşte persoanele. Actele autorității juridice se bucură de un regim deosebit, care le sustrage oricărui alt control (afară de cel judiciar - pe calea recursului sau apelului) şi în special controlului politic. În ceea ce priveşte persoanele, principiul inamovibilității magistraților asigură protecția acestora față de orice măsură arbitrară care priveşte îndepărtarea lor din funcție, suspendarea, retrogradarea etc. (Cu privire la această problemă, vezi şi M. **Prélot**, Jean **Boulouis**, Institutions politiques et droit constitutionnel, 7ème édition, Dalloz, Paris, 1978, p. 848).

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Situându-se în fruntea unui sistem de organe ce au primordial o funcție jurisdicțională, Curtea Supremă de Justiție îndeplinește și alte sarcini, îndeosebi de interpretare a legii în vederea aplicării ei corecte și unitare pe întreg teritoriul țării[690], contribuind și pe această cale la apărarea și realizarea drepturilor și libertăților fundamentale ale cetățenilor. De asemenea, prin competența sa în domeniul contenciosului administrativ și în domeniul controlului constituționalității legilor - prin dreptul ce-l are de a sesiza Curtea Constituțională, și nu numai, - realizează importante sarcini de control asupra celorlalte autorități, fapt de natură a reliefa mecanismele de pondere și contrapondere existente la noi, pârghiile constituționale ale înfăptuirii cerințelor principiului separației puterilor în stat.

---

[690] În vederea aplicării unitare a legii, Curții Supreme de Justiție îi sunt încredințate și alte "mijloace", realizând aceeași funcție, prin competența de soluționare a recursurilor în interesul legii, de exemplu.

În privința interpretării, observăm că **nu i-a mai fost încredințată Curții competența de a emite decizii de îndrumare** - sau, mai bine zis, nu se prevede expres această competență, pentru că prin deciziile pronunțate în exercitarea atribuțiilor privind judecarea recursurilor în interesul legii se urmărește exact același scop ce era urmărit prin adoptarea deciziilor de îndrumare: interpretarea și aplicarea unitară a legilor de către instanțele judecătorești din țara noastră.

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

TITLUL VIII

RAPORTURILE DINTRE STAT ŞI CETĂŢEAN

ARGUMENTUM

Orice studiu afectat organizării politico-etatice a unei naţiuni - de largi sau de restrânse proporţii - apare trunchiat sau incomplet dacă nu este efectuat şi în lumina raporturilor dintre stat şi cetăţenii săi. Deci, în mod obligator analiza organizării, funcţionării şi atribuţiilor autorităţilor publice din ţara noastră trebuie completată cu analiza modului în care se dobândeşte şi se pierde cetăţenia română şi, mai ales, a statutului juridic al cetăţeanului[691]. Numai în aceste condiţii pot fi înţelese probleme, precum cele abordate de noi anterior, referitoare la condiţiile ce trebuie să le îndeplinească o persoană pentru a putea fi aleasă în Parlament, sau pentru a fi judecător sau, în general, pentru a fi demnitar (potrivit art.16, alin.3 din Constituţie). De asemenea, numai în lumina aceasta putem înţelege raţiunea instituirii unor organe de stat şi a scopului urmărit sau ce trebuie urmărit prin activitatea lor. Numai astfel putem **aprecia** "limitele" puterii statului şi "limitele" libertăţii indivizilor organizaţi în stat. Şi tot numai astfel se pot degaja deosebirile dintre cetăţenii români şi cetăţenii străini ce locuiesc în România în ceea ce priveşte obligaţiile statului în asigurarea unor drepturi şi libertăţi sau în protejarea unor interese legitime.

Pornind de la ideea unei astfel de abordări a problemei privind raporturile dintre stat şi cetăţean, aşa cum reies ele din principalele reglementări juridice existente azi în ţara noastră, în continuare ne

---

[691] Utilizăm, în continuare, noţiunea de statut juridic în sensul de **complex de norme juridice** unite între ele printr-o conexitate specifică.

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

propunem a trata **succint** următoarele două chestiuni: 1) cetățenia şi 2) drepturile, libertățile şi îndatoririle fundamentale ale cetățenilor.

Capitolul I
Cetățenia

Secțiunea I.
Ce este cetățenia

Noțiunea de cetățenie are două accepțiuni: 1) de instituție juridică (de totalitate de reguli de drept ce au ca obiect de reglementare modul de dobândire şi de pierdere a cetățeniei); şi 2) **de situație (condiție) juridică**[692], situație care rezultă din raporturile juridice statornice dintre o persoană fizică şi statul român, exprimând apartenența acesteia la stat. Cele două accepțiuni sunt strâns legate între ele, drepturile subiective ale unei persoane reieşind tocmai din normele care le consacră sau le reglementează. Dar, cetățenia în sens de instituție juridică aparține dreptului obiectiv, pe când cetățenia în sens de condiție juridică aparține sferei drepturilor subiective, axându-se în jurul ideii de subiect de drept.

Regulile referitoare la cetățenie se integrează în mare măsură dreptului constituțional, care prin definiție reglementează raporturile dintre stat şi cetățean, prin stabilirea principalelor drepturi, libertăți şi îndatoriri ale acestuia, precum şi prin fixarea condițiilor ce trebuie întrunite pentru a fi aleasă sau desemnată într-o funcție de conducere sau de reprezentare (printre acestea figurând frecvent

---

[692] Utilizăm în continuare noțiunea de situație (condiție) juridică în sensul de **complex de drepturi subiective şi de obligații ale unei persoane fizice**, unite între ele printr-o conexitate specifică.

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

condiția de a fi cetățean român sau **numai** cetățean român). Dar instituția cetățeniei, prin complexitatea ei, se află la confluența mai multor ramuri de drept[693]. Acest fapt a determinat, printre altele, și schimbările frecvent înregistrate - de-a lungul timpului - pe planul stabilirii apartenenței ei la o ramură de drept[694].

La noi, sediul juridic al materiei îl constituie Constituția[695] și Legea nr. 24/1991[696].

În art.5, alin.1 din Constituție, se prevede că: "Cetățenia română se dobândește, se păstrează sau se pierde în condițiile prevăzute de **legea organică**."(s.n.)

În alin.2 al aceluiași articol se precizează că "cetățenia română nu poate fi retrasă aceluia care a dobândit-o prin naștere", abrogându-se implicit prevederile contrare din Legea nr.24/1991 și punându-se de acord, astfel, reglementarea națională în materie de cetățenie cu cea internațională.

---

[693] Dacă analizăm, de exemplu, modurile de dobândire a cetățeniei române, vom observa că adesea suntem în prezența unor acte juridice ce nu sunt de drept constituțional, aparținând altor ramuri, precum dreptului familiei (adopția), dreptului administrativ (actul de aprobare a repatrierii și a cererii de redobândire a cetățeniei române, actul Guvernului de acordare a cetățeniei) etc.

[694] Astfel, la noi, inițial regulile privind cetățenia erau cuprinse în Codul civil (art. 6-20). Ulterior, în special după adoptarea Legii nr. 28/1924, s-a vorbit, pe bună dreptate, de scoaterea cetățeniei de sub imperiul dreptului civil, Legea nr. 28 fiind denumită de legiuitor "lege administrativă". În pofida acestui fapt, materia reglementată aici era considerată în doctrină ca fiind de drept constituțional.

[695] Metoda utilizată de constituant, de a da în sarcina adunărilor constituite această materie, este frecvent întâlnită și în alte constituții, precum în cea din Spania, (art. 11), în Constituția Greciei (art. 4, alin. 3), în Constituția Portugaliei (art. 4) etc. La noi, art. 5 din Constutuție statuează că regulile privind cetățenia trebuie adoptate sub "forma" unei **legi organice**, subliniindu-se astfel importanța lor.

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Pe baza normelor din acest domeniu şi a opiniilor exprimate până acum, cetăţenia **ar putea fi definită ca situaţia (condiţia) juridică a unei persoane fizice ce derivă din raporturile statornice în care se află cu un anumit stat, raporturi reglementate esenţialmente de Constituţie, în conformitate cu care persoana respectivă se bucură de plenitudinea drepturilor fundamentale prevăzute în Constituţie, pe care statul i le garantează, şi este ţinută de anumite îndatoriri faţă de acesta, fapt ce semnifică apartenenţa persoanei la un anume stat**[697].

Populaţia unui stat este formată din cetăţeni, străini şi apatrizi. Potrivit Constituţiei noastre, cetăţenii ce au **numai** cetăţenia română se deosebesc de cei cu dublă cetăţenie (potrivit art.16, alin.3), numai cei dintâi putând ocupa funcţii sau demnităţi publice, civile sau militare[698].

---

[696] Publicată în M. O. nr. 44 din 6 martie 1991.

[697] În acest sens, în art.1, alin.1 al Legii cetăţeniei române, se prevede că "Cetăţenia română exprimă apartenenţa unor persoane la statul român". În literatura de specialitate s-a apreciat, într-o părere, că această afirmaţie semnifică faptul că cetăţenia este un raport juridic, idee combătută cu fermitate de profesorul T. Drăganu (Vezi: T. Drăganu, Natura juridică a cetăţeniei, în "Studia Universitatis Babes-Bolyai, Cluj, 1968 şi Drept constituţional şi instituţii politice, Vol.I, Tg.Mureş, 1993, p.106 ş.u.)

[698] Situaţii asemănătoare întâlnim şi în alte Constituţii. Astfel, de exemplu, în Belgia, făcându-se deosebire între **marea** şi **mica naturalizare** (conform art. 5, alin. 2 din Constituţie), se pun bazele constituţionale a unor distincţii pe planul statutului juridic al persoanelor. La fel, se poate recunoaşte străinilor un regim deosebit, în funcţie de diverse criterii - mai ales de limbă - creându-se şi în sfera acestora mai multe categorii. Astfel, de exemplu, potrivit art.11, alin.3 din Constituţia Spaniei, numai străinii din ţările ibero-americane pot dobândi cetăţenia spaniolă, în condiţiile în care nu renunţă la cetăţenia lor; mai precis, numai aceştia pot dobândi dublă cetăţenie, dacă întrunesc celelalte condiţii prevăzute de legea spaniolă.

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Secţiunea II

Natura juridică a cetăţeniei

Cetăţenii sunt persoane fizice care au o legătură politică şi juridică cu statul. Efectul acestui raport se manifestă pe planul drepturilor ce sunt garantate de stat cetăţeanului şi a obligaţiilor de care este ţinut faţă de acesta. **Legăturii specifice ce uneşte pe cetăţean de statul său i s-au dat diverse explicaţii de-a lungul timpului,** problema aceasta continuând şi azi a fi un subiect de controversă. Unii au definit cetăţenia ca **raport** politic şi juridic **de "supuşenie"** din care izvorăsc drepturi şi obligaţii atât pentru individ cât şi pentru stat, alţii ca **"raport contractual"** ce se naşte numai dintr-un acord de voinţe, iar alţii ca **"statut personal", ca element al capacităţii juridice** etc. Fiecare din opiniile exprimate a fost supusă unei critici pertinente. Multe din ele aparţin trecutului. Dar, natura juridică a cetăţeniei continuă a fi explicată în mod diferit. **În ţară la noi**, de exemplu, **sunt autori care consideră că este un raport juridic, autori care o tratează ca element al capacităţii juridice, iar alţii ca statut juridic sau situaţie juridică**.

Precizăm că **primul punct de vedere - cetăţenia este un raport juridic -** ni se pare inacceptabil, în primul rând pentru motivul că din punct de vedere al teoriei dreptului, un raport juridic este **o relaţie** între două subiecte determinate, în virtutea căreia părţile apar ca titulare de drepturi şi obligaţii reciproce, drepturi ce pot fi **realizate la nevoie, cu ajutorul organelor de stat**[699]. Or, **cetăţenia nu apare** ca o relaţie, ci **ca un complex de relaţii**, care semnifică echilibrul dintre puterea de stat şi libertatea persoanei fizice. De asemenea, "corelativitatea drepturilor şi obligaţiilor" ce formează conţinutul acestor

---

[699] Vezi: Dr. Genoveva **Vrabie**, dr. Sofia Popescu, Teoria generală a dreptului, Editura "Ştefan Procopiu", Iaşi, 1993, p. 131.

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

raporturi dintre stat şi cetăţean, se prezintă **deosebit** faţă de celelalte raporturi juridice, multe din obligaţiile statului neputînd fi "impuse" de cetăţean.

Al doilea punct de vedere - cetăţenia este un element al capacităţii juridice - ni se pare de asemenea criticabil sau neconvingător, deoarece, **prin consecinţele sale, se şterge graniţa dintre capacitatea juridică şi dreptul subiectiv**. Drepturile înscrise în Constituţie nu pot fi privite ca "prerogative abstracte". Ele sunt şi trebuie să fie considerate ca adevărate **puteri** ale cetăţeanului, de a acţiona, a se comporta într-un anume fel sau de a pretinde statului o anume acţiune, după caz, abţinerea de la anumite acţiuni care ar avea drept efect limitarea libertăţilor şi drepturilor acestuia[700].

După cum reiese din definiţia dată de noi cetăţeniei, mai convingătoare ni se pare **a treia opinie** - "cetăţenia este o situaţie (condiţie) juridică" -, ea având efecte benefice şi pe planul educaţiei civice. Dacă cetăţenia este privită ca un complex de drepturi şi libertăţi pe care o persoană le are ca urmare a apartenenţei sale la un anume stat, **această concepţie** este de natură să creeze convingerea că statul **este obligat** să garanteze aceste drepturi, după cum cetăţeanul este obligat faţă de stat să-şi îndeplinească îndatoririle constituţionale şi legale.

---

[700] Pentru facilitarea dialogului cu cititorul, precizăm că, în general, sau în concepţia celor mai mulţi autori, **capacitatea juridică este aptitudinea generală şi abstractă a persoanei** (fizice sau juridice) **de a avea drepturi şi de a-şi asuma obligaţii**, putând, la nevoie, apela la ajutorul organelor de stat pentru realizarea drepturilor, **pe când dreptul subiectiv este *o putere* a persoanei de a se comporta într-un anume fel** (de a face sau a nu face ceva) **sau de a pretinde alteia un anume comportament.**

Precizăm, de asemenea, că unele drepturi consacrate în Constituţie au fost invocate **direct** în faţa instanţelor judecătoreşti sau a instanţei constituţionale, acestea, la rândul lor, pronunţând decizii pe baza normelor constituţionale, ceea ce ne conduce la ideea că textele cuprinse în Constituţie sunt relevante atât pentru stabilirea întinderii sferei capacităţii juridic cât şi pentru **identificarea** drepturilor şi libertăţilor cetăţeneşti.

Secțiunea III

Reglementarea cetățeniei. Scurt istoric

O trecere în revistă a principalelor reglementări a raporturilor de cetățenie, de la primele norme adoptate și până azi, este de natură a facilita înțelegerea, pe de o parte, a principiilor fundamentale care guvernează legislația actuală din acest domeniu și, pe de altă parte, inconsecvența unor reguli cuprinse în noua lege a cetățeniei.

Prima reglementare juridică a cetățeniei s-a făcut prin Codul civil[701], intrat în vigoare la 1 decembrie 1865. Calitatea de cetățean, **ca urmare a unei reglementări legale**, n-a existat până la adoptarea codului. Acest lucru și-a pus amprenta asupra regulilor instituite atunci, legiuitorul având în vedere acordarea calității de cetățean român locuitorilor țării. Dobândirea cetățeniei era guvernată, ca și azi, de principiul *ius sanguinis. Existau următoarele* ***moduri de dobândire:*** *naşterea, naturalizarea, căsătoria şi repatrierea.* Aici trebuie adăugată redobândirea cetățeniei de către femeia care, pierzând-o prin căsătoria cu un străin, rămânea apoi văduvă. ***Pierderea cetățeniei*** *avea loc prin naturalizare dobîndită în țară străină, prin primirea unei funcții publice de la un guvern străin, fără autorizația legală, prin supunerea față de o protecție străină, prin intrarea în serviciul militar străin, fără autorizarea Guvernului şi prin căsătoria unei românce cu un străin.*

Codul civil român realizează o anumită ordine în privința populației țării, introduce termenul de cetățenie și-l înlătură pe cel de supușenie, face distincție, indirect, între drepturile civile și cele politice, marcând astfel un moment important în procesul de reglementare al relațiilor sociale din acest domeniu. Dar, ca și alte legi specifice vremii,

---

[701] Aceste reguli erau grupate în Codul civil, deoarece se considera că ele reglementează raporturi **patrimoniale.**

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

"păcătuieşte" prin stabilirea unor principii care au fost, rând pe rând, criticate şi înlăturate. Astfel, de exemplu, regula care introducea restricţie pentru dobândirea cetăţeniei române, privându-i de acest drept pe cei "care nu erau de rit creştinesc", regulă preluată şi de Constituţia din 1866, a fost înlăturată în 1879, în urma obligaţiilor impuse României prin Tratatul de la Berlin. De asemenea, regulile discriminatorii pentru femei, care pierdeau cetăţenia română în cazul căsătoriei cu un străin, au avut aceeaşi soartă.

Interesant de reţinut că unele principii instituite la 1864 guvernează şi azi reglementarea cetăţeniei; ba, mai mult, interpretarea unora este identică şi azi. Astfel, de exemplu, norma potrivit căreia "copiii găsiţi pe teritoriul României fără tată şi mamă cunoscuţi sunt români" este interpretată azi, ca şi în 1865, ca instituind o prezumţie că cel puţin unul din părinţi este român.

Adoptarea **Legii nr. 28/1924** a constituit un moment important, deoarece pentru prima oară se făcea o reglementare amplă a modurilor de dobândire şi de pierdere a cetăţeniei, stabilindu-se organele competente, procedura şi principiile de reglementare a cetăţeniei[702].

Principiile consacrate de această lege, dintre care unele s-au dovedit perene, iar altele, impuse de specificul epocii, a trebuit a fi înlăturate sau înlocuite, **se referă, după caz, la dobândirea cetăţeniei sau la pierderea ei. În ceea ce priveşte prima categorie**, reţinem mai întâi principiul *ius sanguinis*, cu distincţiile care se făceau între copii legitimi, copii "naturali", copii "legitimaţi" de un român şi copii găsiţi pe

---

[702] În Legea nr. 28/1924 se foloseşte încă termenul de naţionalitate, dar cu înţelesul de cetăţenie. De acum apare clar deosebirea dintre **naţionalitate** - care are la bază anumite trăsături comune psiho-sociale - **şi cetăţenie** - care are la bază legătura politică şi juridică dintre o persoană fizică şi un stat, concretizate în statutul ei juridic (Vezi Constantin **Dissescu**, Dreptul constituţional, Bucureşti, 1915, p. 689).

teritoriul țării. *Dobândirea cetățeniei mai era posibilă prin căsătoria unei "străine" cu un român, prin naturalizare* (adică dobândire la cerere), *prin repatriere și prin încetarea căsătoriei unei românce cu un străin.* În sfârșit, aici trebuie amintită și *dobândirea cetățeniei de către populația care s-a unit cu țara în 1918* (fără formalități și pe bază de opțiune). De remarcat că, dacă conform Codului civil acordarea cetățeniei intra în competența Adunării legiuitoare (trebuind a fi sancționată și promulgată de domn)[703], conform Legii nr. 28/1924 această competență aparține Consiliului de Miniștri. **În ceea ce privește pierderea cetățeniei**, *se stabileau 6 modalități: 1) naturalizarea dobîndită în altă țară, 2) legitimarea copilului natural de un străin, 3) căsătoria unei românce cu un străin, 4) primirea unei funcții publice într-un stat străin fără autorizația Guvernului, 5) supunerea față de o protecție străină și 6) retragerea naturalizării în caz de război.* **Legea nr. 28/1924 a cuprins o reglementare ce a constituit, indubitabil, un factor de progres, deoarece reglementa cetățenia potrivit unor principii moderne.**

Acestui act normativ i-a urmat **Legea nr. 33/1939**, care avea un conținut mai precis, reglementări mai detaliate, mai bine sistematizate, dar făcea un pas înapoi față de cea anterioară prin efectele pe care le aveau normele care au introdus o discriminare cu privire la calitatea de cetățean, sub aspectul modurilor de dobîndire[704]. Această lege păstrează criteriul rudeniei de sânge, menține principiul inegalității femeii cu bărbatul și consacră caracterul unitar al cetățeniei române. "Nici un român nu poate fi cetățeanul altui stat", se afirmă în art. 2. În ceea ce

---

[703] Sistemul acesta este cunoscut și azi în unele state. Astfel, în Belgia, de exemplu, potrivit art. 5 din Constituție, "naturalizarea este acordată de puterea legislativă".

[704] Astfel, erau prevăzute niște restricții în privința drepturilor politice a celor ce dobândeau cetățenia română prin naturalizare.

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

privește pierderea cetățeniei, legea stabilește 3 modalități: 1) prin dobândirea unei cetățenii străine, 2) ca pedeapsă și 3) prin absență[705]. Pierderea cetățeniei ca pedeapsă nu avea loc de plin drept, constatarea cazurilor făcându-se prin jurnal al Consiliului de Miniștri. Regulile referitoare la acest mod de pierdere a cetățeniei au fost criticate, vorbindu-se chiar de "o întoarcere la reglementarea feudală"[706].

În perioada 1940-1944 au fost introduse unele discriminări referitoare la calitatea de cetățean român, mai ales pe motiv de origine etnică și naționalitate, prin acte normative care au fost apoi abrogate de Legea nr. 86/1945.

După instaurarea regimului comunist se adoptă **Decretul nr. 125/1948 pentru cetățenia română** *care stabilea două modalități de dobândire a cetățeniei: 1) de plin drept și 2) prin încetățenire.* Discutabile au fost prevederile art. 9 care erau interpretate de unii ca o consacrare a principiului *ius sanguinis*, iar de alții ca o consacrare a acestuia, dar și a pricipiului *ius soli*. În acest act juridic, vorbindu-se de părinți, *nu se făcea nici o deosebire între bărbat și femeie. Se elimină, de asemenea, deosebirea dintre copiii legitimi și cei naturali. Căsătoria nu mai producea nici un fel de efecte pe planul cetățeniei.* Se reglementa în amănunt retragerea cetățeniei cu titlu de pedeapsă, stabilindu-se că cei care au pierdut astfel cetățenia nu o mai pot dobândi pe nici o cale.

Decretul care a urmat - **nr. 38/1952** - a cuprins câteva reguli ce constituiau "o premieră" în materie, pe de o parte, și a omis altele,

---

[705] Pierdeau cetățenia "prin absență" cei care locuiau fără întrerupere 10 ani în afara teritoriului României, fără să dobândească naționalitate străină. În această situație, pierdeau cetățenia și soția și copiii minori.

[706] În acest sens, în lege, se prevedea că pierde cetățenia acela care "....fiind în străinătate se face vinovat de un fapt ce ar putea avea ca efect tulburarea

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

întîlnite constant în legile anterioare privind cetățenia, pe de altă parte. Astfel, pentru prima situație, este demnă de semnalat acea normă referitoare la dobândirea cetățeniei prin naştere, unde se prevedea că, dacă numai un părinte este cetățean român şi ambii părinți trăiesc în străinătate, cetățenia copiilor se determină prin acordul părinților. Pentru cea de-a doua situație, semnalăm inexistența unei reguli referitoare la cetățenia copiilor găsiți pe teritoriul României cu părinți necunoscuți, precum şi inexistența unei reguli referitoare la dobândirea cetățeniei ca efect al adopției. În privința retragerii cetățeniei, remarcăm competența Ministerului Afacerilor Interne privind aprecierea cazurilor de retragere şi faptul că aceasta se realiza prin decret al prezidiului M.A.N. Interesant de reținut, de asemenea că, într-un domeniu de relații, ce prin importanța lor aparțin dreptului constituțional, domeniu în care azi nu pot fi adoptate decât legi organice, s-a intervenit atât printr-un decret cât şi printr-o hotărîre la nivel de guvern (H.C.M. nr. 474/1952 privind regulamentul de aplicare al Decretului nr. 33/1952).

Legea care a urmat - **nr. 24/1971** - a constituit în mare măsură model pentru legea adoptată după evenimentele din decembrie (**Legea nr. 21/1990**) fapt pentru care, ocupându-ne de aceasta din urmă, o vom raporta la cea anterioară, în dorința de a simplifica şi comprima explicația. Dar, după cum vom vedea, **legiuitorul actual s-a întors şi la unele reguli şi tradiții anterioare perioadei socialiste, pe care le vom detalia în cele ce urmează.**

Secțiunea IV
Principiile care guvernează reglementarea cetățeniei române

Reglementarea cetățeniei în țara noastră este guvernată de câteva principii înscrise, după caz, în Constituție sau în Legea cetățeniei

---

ordinii publice", sau acela care, fiind în străinătate, "vatămă interesele româneşti, bunul renume", "înlesneşte propaganda duşmănoasă împotriva României" etc.

române (Legea nr. 21/1991). Unele sunt formulate *in terminis* de lege, altele sunt deduse din interpretarea regulilor cuprinse aici. Identificarea, enumerea acestora constituie o problemă care diferă, în general, de al un autor la altul, dar cele mai semnificative dintre ele, mai ales cele formulate **expres** de lege, sunt "prezente" în toate opiniile. Dintre acestea, amintim următoarele: 1) principiul egalității în drepturi a cetățenilor, 2) egalitatea femeii cu bărbatul, 3) cetățenia se dobândeşte ca efect al legăturii de sânge (*ius sanguinis*), 4) cetățenia română nu poate fi retrasă aceluia ce a dobîndit-o prin naştere, 5) sunt şi rămân cetățeni români persoanele care au dobândit această cetățenie potrivit legislației anterioare (*tempus regit actum*), 6) stabilirea modalităților de dobândire şi de pierdere a cetățeniei ține de competența exclusivă a statului şi 7) cei ce aparțin statului român au, în general, o singură cetățenie.

1. **Consacrarea egalității în drepturi** se face atît de Constituție cît şi de Legea cetățeniei. Astfel, potrivit art.16, alin.1 din Constituție, "cetățenii sunt egali în fața legii şi a autorităților publice, fără privilegii şi fără discriminări", iar potrivit alin. 2 "nimeni nu este mai presus de lege". În ceea ce priveşte "criteriile discriminării", art. 4 arată că "România este patria comună şi indivizibilă a tuturor cetățenilor săi, **fără deosebire** de rasă, naționalitate, de origine etnică, de limbă, de religie, de sex, de opinie, de apartenență politică, de avere sau de origine socială". O observație se impune cu privire la interpretarea acestui articol: El nu cuprinde o enumerare limitativă. "Formularea" acestui principiu a fost pe bună dreptate criticată. În finalul articolului ar fi trebuit să se adauge ideea că **după nici un alt criteriu** nu se pot face discriminări[707].

---

[707] În documentele internaționale s-a procedat de această manieră. De exemplu, în art. 26 din Pactul referitor la drepturile civile şi politice, după ce sunt enumerate o serie de criterii după care s-ar putea efectua discriminări, se adaugă

Egalitatea în drepturi este afirmată şi de Legea cetăţeniei, care în art. 1, alin. 2 prevede că "cetăţenii români sunt egali în faţa legii; numai ei pot fi admişi în funcţiile publice, civile şi cele militare", iar în art. 1, alin. 3 statuează că aceştia "se bucură de protecţia statului român"; deci toţi, în mod egal. Şi aici se impune o observaţie: regula înscrisă în art. 1, alin. 2 nu este suficient de cuprinzătoare, reducând egalitatea cetăţenilor doar.... faţă de lege.

Egalitatea, aşa cum este reglementată legal, determină stabilitatea unui statut juridic şi politic al cetăţeanului de aşa manieră încât să nu se facă nici o discriminare. Deci, nu este vorba de o egalitate a calităţilor, a forţelor şi aptitudinilor fizice şi intelectuale, a "stării materiale" a persoanelor, ci o egalitate faţă de lege şi faţă de autorităţile publice. Egalitatea ca efect al "dreptăţii" este apărată şi prin art. 1, alin. 3 unde "dreptatea" este declarată valoare supremă, garantată de stat.

2. **Egalitatea femeii cu bărbatul** poate fi desprinsă ca un **alt principiu** ce guvernează reglementările cuprinse în Legea cetăţeniei, cu toate că logic s-ar putea include în principiul mai larg formulat anterior. "Desprinderea" este dublu justificată: a) prin importanţa recunoaşterii egalităţii sexelor, în lumina unei întregi istorii ce "afirma" inegalitatea ca regulă şi ca principiu şi b) faptul că în lege sunt reglementate mai multe aspecte ale acestei egalităţi - dintre femeie şi bărbat. Astfel, o primă reglementare care confirmă acest principiu este cea cuprins în art. 8, alin.3; art.26 şi art.28, alin. 1. Din toate acestea reiese că dobândirea sau pierderea cetăţeniei de către unul din soţi nu produce efecte asupra

---

"sau după orice altă împrejurare", dând posibilitate celui ce aplică norma să nu admită nici o discriminare, după nici un criteriu.

La noi, normele cuprinse în art. 16 şi 4 din Constituţie, trebuie completate sau interpretate în lumina art. 20, alin. 2, ceea ce face posibilă aplicarea directă a normelor internaţionale privind drepturile şi libertăţile fundamentale ale omului.

celuilalt. O altă reglementare care priveşte acest principiu este aceea care se referă la cetăţenia copiilor minori, statuându-se că nici o discriminare nu este admisă între părinţi în ce priveşte stabilirea cetăţeniei copilului (art.5, alin.1, lit. "a" şi "b"; art.8, alin.2; art.10, alin.2 etc.). În sfârşit, pentru concretizarea aceluiaşi principiu - al egalităţii femeii cu bărbatul -, trebuie amintită şi regula înscrisă în art. 3 al Legii nr. 21/1991 care prevede că "încheierea, declararea nulităţii, anularea sau desfacerea căsătoriei între un cetăţean român şi un străin, nu produc efecte asupra cetăţeniei soţilor".

3) Principiu peren, înscris în toate legile privind cetăţenia din ţara noastră, ***ius sanguinis***, este prevăzut şi în actuala reglementare, în art. 5, alin. 1, lit. "a" şi "b" din Legea nr. 21/1990. Cetăţenia se dobândeşte, deci, de regulă, ca efect al legăturii de sânge. Copiii dobândesc cetăţenia română, fie că ambii părinţi sunt cetăţeni români, fie că numai unul, şi indiferent dacă se nasc în ţară sau în străinătate.

4) **Constituţia prevede un principiu nou**, care abrogă implicit unele prevederi ale Legii nr. 21/1991, şi anume: **"Cetăţenia nu poate fi retrasă aceluia ce a dobândit-o prin naştere"** (art. 5, alin. 2), stabilind astfel o deplină concordanţă a prevederilor naţionale cu cele internaţionale în materie[708]. Comentându-se acest principiu, în literatura de specialitate s-a afirmat că art. 5, alin. 2 din Constituţie exprimă juridiceşte, de pe platforma umanismului, "semnificaţiile legăturii obiective şi indestructibile stabilite între anumite persoane, prin aplicarea principiului *ius sanguinis*"[709]. De asemenea s-a spus că, prin introducerea acestei interdicţii în Constituţie "se exprimă....ideea de apartenenţă genetică a unei persoane la generaţiile care s-au succedat pe

---

[708] De exemplu, cu Declaraţia Universală a Drepturilor Omului (art. 15) şi Convenţia asupra cazurilor de apatrid, adoptată la 30 august 1961.

[709] Vezi Ion **Deleanu**, în Constituţia României, comentată şi adnotată, p.22.

teritoriul românesc, ideea de permanență a identității naționale, precum și dreptul omului, mai presus de legile statului, de a avea o Cetate"[710].

5. Legea cetățeniei române prevede în art. 36 că "sunt și rămân cetățeni români persoanele care au dobândit și păstrat această cetățenie, potrivit legislației anterioare", statuând astfel un principiu cu o largă arie de aplicare, și anume: *tempus regit actum*.

6. **Modalitățile de dobândire și de pierdere a cetățeniei române sunt stabilite de statul român**, ca efect al suveranității sale. În situațiile în care cetățenia se dobândește la cerere, cel ce decide este organul de stat competent - la noi Guvernul - neputând vorbi în această situație de un contract. "Voința" celui ce solicită cetățenia română nu este egală cu a organului competent să o acorde; actul acestuia din urmă este un act de suveranitate. Nici în cazul în care părinții sau adoptatorii pot "alege" - potrivit legii - cetățenia copilului minor, acordul lor nu privește decât strict "posibilitățile" oferite de lege. Ei nu pot decide decât în sensul alegerii între două posibilități: copilul să dobândească ori cetățenia mamei ori a tatălui.

7) Ca efect al caracterului unitar al statului nostru, **românii au, în principiu, doar cetățenia română.** Este un principiu tradițional în țara noastră. Cu toate acestea, în noua lege se prevede și posibilitatea dublei cetățenii, idee confirmată apoi de Constituție. Dacă nici cel ce se repatriază, nici cel ce solicită dobîndirea cetățeniei române nu sunt "obligați" prin lege să renunțe la cetățenia ce o au pentru a redobândi sau dobândi cetățenia română, înseamnă că numai în aceste cazuri, "cu titlu de excepție", se admite dubla cetățenie. Dar, după cum vom detalia mai departe, cei cu dublă cetățenie nu au toate drepturile politice, în

---

[710] Vezi Ion **Deleanu**, Drept constituțional și instituții politice, II, p. 20. Pentru problemele pe care le ridică intrarea în vigoare a acestei decizii, vezi: Tudor **Drăganu**, op. cit. (Tratat...), vol. I, p. 147.

primul rând ei nu pot ocupa "funcții și demnități publice, civile sau militare" (art. 16, alin. 3 din Constituție).

Secțiunea V

Moduri de dobândire a cetățeniei române

§I. Clasificarea modurilor de dobândire a cetățeniei române

Modurile de dobândire a cetățeniei române sunt expres și limitativ prevăzute de lege. Păstrarea cetățeniei, însă, apare uneori ca un act "voluntar", dacă sunt întrunite anumite condiții. Astfel, de exemplu, în situația unei adopții care a fost ulterior anulată sau desfăcută (potrivit art.7, alin.1 și 2 al Legii nr.21/1991), minorul **poate decide** să rămână în țară, fapt ce are drept consecință **păstrarea** cetățeniei române.

În general, **se face o distincție între două moduri de dobîndire a cetățeniei: 1) de drept și 2) prin efectul unui act juridic.**

1. **Indubitabil că cea mai importantă "modalitate de drept" este nașterea**, dar nu unica. După părerea noastră, tot în virtutea legii, sau de plin drept, se dobândește cetățenia și de către copilul minor ai cărui părinți (ambii părinți) au devenit cetățeni români prin aprobarea cererii de dobîndire a cetățeniei, în condițiile prevăzute de art. 9 din Legea cetățeniei (art. 10). Pentru părinți cetățenia este dobândită "prin efectul unui act juridic", hotărîrea Guvernului, act "inițiat" prin cererea acestora privind acordarea cetățeniei române. Pantru copil, însă, acest lucru se realizează "automat" ca "efect a.....efectului unui act juridic". Există în acest caz o asemănare cu dobândirea cetățeniei prin naștere, dar nu o identitate de situații, în această ultimă ipoteză, actul de atribuire a cetățeniei având și o altă semnificație decât un certificat de naștere, care este un act doveditor a cetățeniei. O situație relativ asemănătoare ni se pare și cea amintită de noi anterior, referitoare la păstrarea cetățeniei române de către minorul adoptat de un român, în condițiile nulității sau

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

a desfacerii adopției, dacă copilul minor rămâne să locuiască în țară, dacă domiciliază mai departe în țara noastră (art. 7, alin. 1 și 2).

2. **Dobândirea cetățeniei prin efectul unui act juridic** are loc prin: a) adopție, b) prin "efectul adopției", c) prin repatriere, d) la cerere, e) prin hotărârea instanței competente.

§II. Dobândirea cetățeniei prin naștere

Dobândirea cetățeniei române prin naștere, reglementată de art. 5 din Legea nr. 21/1991, constituie un principiu - *ius sanguinis* - întâlnit permanent în legislația noastră. Legea se referă la mai multe ipoteze: a) situația în care ambii părinți sunt români și copilul se naște în România; b) situația când numai un părinte este român și copilul se naște pe teritoriul României; c) situația în care ambii părinți sunt români și copilul se naște în străinătate; d) situația în care un părinte este român și copilul se naște în străinătate și e) situația în care un copil este găsit pe teritoriul României, nici un părinte nefiind cunoscut. În această ultimă ipoteză, cetățenia română nu este recunoscută copilului ca urmare a aplicării principiului *ius soli*, ci tot a principiului *ius sanguinis*, plecându-se de la prezumția că cel puțin un părinte este român. Este vorba de o prezumție relativă, care poate fi înlăturată, deci, dacă se face dovada contrară. Stabilirea filiației față de ambii părinți sau numai față de un părinte produce efecte pe planul cetățeniei copilului dacă nu a împlinit vârsta de 18 ani. Astfel, dacă ambii părinți sunt străini, minorul pierde cetățenia română. Cetățenia română se pierde, de asemenea, în cazul în care filiația s-a stabilit numai față de un părinte cetățean străin, celălalt părinte rămânând necunoscut (art.30, alin.1 și 2 din Legea nr.21/1991).

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

§III. Dobândirea cetățeniei române prin adopție

Potrivit legii, cetățenia română se dobândește, de către copilul cetățean străin sau fără cetățenie, prin adopție[711], dacă sunt întrunite următoarele două condiții: 1) adoptatorii sau adoptatorul, dacă adopția se face de o singură persoană, să fie cetățeni români; 2) adoptatul să nu fi împlinit vârsta de 18 ani. În art. 6, care stabilește aceste reguli, nu se prevede condiția, necesară după părerea unor autori[712], ca cel ce adoptă să solicite expres dobândirea cetățeniei române de către cel adoptat. Acest lucru pare a fi necesar, pentru că adopția - instituție ce aparține dreptului familiei - nu produce *per se* efecte în materie de cetățenie. Instanța care încuviințează adopția, apreciind interesul minorului, nu poate hotărâ păstrarea cetățeniei acestuia, pentru că legea noastră - cea privind cetățenia - nu oferă posibilitatea judecătorului de a decide în această materie. Odată încuviințată adopția, "automat" adoptatul devine cetățean român, chiar dacă rămâne să domicilieze în străinătate. Se creează astfel **o disonanță** față de art.28, alin.2 conform căruia minorul

---

[711] Adopția este un act juridic ce aparține dreptului familiei. Este reglementată de Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 25/1997, aprobată prin Legea nr. 87, publicată în M.O., Partea I, nr. 168 din 29 aprilie 1998 (ordonanță care a abrogat Legea privind încuviințarea adopției, nr. 11/1990, modificată prin Legile nr. 48/1991 și nr. 65/1995). De reținut că, prin Legea de aprobare, titlul ordonanței a fost modificat: acum este intitulată "**Ordonanță de urgență cu privire la regimul juridic al adopției**".

Adopția este actul juridic în temeiul căruia iau naștere raporturi de rudenie, în afara filiației firești, în interesul adoptatului. Acest act ia naștere prin consimțământul părinților și este supus încuviințării instanțelor judecătorești. Raporturile au o întindere variabilă și ele pot coexista sau nu cu rudenia firească. În primul caz - când coexistă cu rudenia firească - **adopția** este **cu efecte restrânse**. În cel de al doilea caz, ea este **cu efecte depline**. Pe planul dobândirii cetățeniei distincția amintită nu prezintă, însă, nici un interes, efectul fiind același, indiferent de felul adopției: dobândirea cetățeniei române.

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

nu pierde cetățenia română, în cazul în care părinții au renunțat la aceasta, decât dacă "se află împreună cu ei în străinătate", deci nu mai domiciliază în România.

Potrivit art. 6, alin. 2, teza a 2-a din Legea nr. 21/1991, "în cazul copilului care a împlinit **vârsta de 14 ani** este necesar consimțământul acestuia" (s.n.). Această dispoziție pune o problemă de intepretare, după intrarea în vigoare a noii reglementări privind adopția, deoarece Ordonanța de urgență nr. 25/1997 condiționează valabilitatea adopției de consimțământul celui adoptat dacă acesta a împlinit vârsta de **10 ani** (art.7, lit.c)[713]. Cum dobândirea cetățeniei române de către minor se realizează "automat", prin efectul adopției, judecătorul neputând decide păstrarea cetățeniei copilului adoptat, credem că art. 6 al Legii nr. 21/1991 este modificat implicit prin ordonanța de urgență nr. 25/1997, consimțământul dat de minorul de 10 ani pentru adopție având "automat" consecințe pe planul dobândirii cetățeniei. Cu alte cuvinte, dacă minorul de 10 ani și-a dat consimțământul pentru adopție, același consimțământ este valabil și pentru dobândirea cetățeniei, deoarece art.6 al Legii nr. 21/1991 nu prevede "niște condiții *formale* pentru dobândirea cetățeniei, care apare pur și simplu ca un efect al adopției.

O altă ipoteză reglementată de art.6 din Legea cetățeniei este aceea în care numai unul din adoptatori este cetățean român statuând că în această situație cetățenia adoptatului minor va fi hotărâtă de comun acord de către adoptatori. Dacă ei nu cad de acord, instanța judecătorească competentă să încuviințeze adopția va decide asupra cetățeniei minorului, ținând cont de intersele acestuia.

---

[712] Vezi I. Deleanu, op. cit., p. 22.

[713] Vezi Tudor **Drăganu**, op.cit. (Tratat), vol. I, p. 138-139.

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

În cazul declarării nulității sau anulării adopției, copilul care nu a împlinit vârsta de 18 ani este considerat că nu a fost niciodată cetățean român, dacă domiciliază în străinătate sau dacă părăsește țara pentru a domicilia în străinătate (art.7, alin.1 din Legea nr. 21/1991). Fără a se face deosebire după cum actul juridic este lovit de nulitate absolută sau relativă, se stabilesc aceleași consecințe: desființarea efectelor actului juridic. Minorul este considerat că n-a fost niciodată cetățean român. Este regula din dreptul comun privind efectele *ex tunc* ale nulității. Numai că aici, pe tărâmul dreptului constituțional, se cere o condiție pentru ca efectul - pierderea cetățeniei - să se producă: copilul minor să nu mai domicilieze în țara noastră; să domicilieze în străinătate, sau să părăsească țara pentru a domicilia în străinătate.

§IV. Dobândirea cetățeniei române prin "efectul adopției"

Spuneam că art.7, alin.1 stabilește că în cazul declarării nulității sau anulării adopției minorul este considerat că nu a fost niciodată cetățean român. Deci, în condițiile prevăzute de lege, atunci când instanța judecătorească competentă anulează adopția, efectul nulității este retroactiv. Dacă prin adopție un copil a dobîndit cetățenie, cînd actul juridic respectiv "nu mai există" apare firesc ca și cetățenia dobândită pe baza actului anulat.... "să nu mai existe". Numai că, **în interesul minorului, s-a stabilit regula** - dedusă pe calea interpretării art.7, alin.1 - **potrivit căreia acesta rămâne cetățean român** - în pofida faptului că adopția este nulă sau a fost anulată - **dacă nu domiciliază în străinătate** sau dacă nu părăsește țara pentru a domicilia în străinătate.

Este un mod de dobândire a cetățeniei române care are o sursă indirectă în adopție, de aceea l-am denumit "prin efectul adopției". La fel, în cazul "desfacerii adopției", minorul care nu domiciliază în străinătate sau nu pleacă în acest scop în străinătate, nu pierde cetățenia

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

română (art. 7, alin. 2)[714]. Şi în acest caz "legătura" cu adopţia este indirectă. Acesta este probabil şi motivul pentru care "desfacerea adopţiei" copilului străin adoptat de un român este reglementată la capitolul "**Dobândirea** cetăţeniei române", cu toate că acesta este un mod de pierdere a cetăţeniei.

Excepţia creată, în ceea ce priveşte efectele actului lovit de nulitate, apare însă pe deplin justificată, în considerarea intereselor celui ce a fost adoptat, după cum, în cazul desfacerii adopţiei, păstrarea cetăţeniei române **după data** rămânerii definitive a hotărârii judecătoreşti - în condiţiile arătate - îşi găseşte şi ea deplină justificare în considerarea aceloraşi interese.

§V. Redobândirea cetăţeniei prin repatriere şi la cerere

Redobândirea cetăţeniei române se poate face: **a)** prin repatriere, potrivit art. 8, **b)** la cerere, prin păstrarea domiciliului în străinătate, potrivit art. 11 şi **c)** la cerere, potrivit art. 37, numai dacă "foştii cetăţeni români" au pierdut cetăţenia până la 22 decembrie 1989 (în acest din urmă caz, redobândirea cetăţeniei putând fi urmată de stabilirea domiciliului în România sau de păstrarea domiciliului în străinătate). În cele trei cazuri, efectul este acelaşi - redobândirea cetăţeniei române - dar, după cum vom vedea, "condiţiile" şi procedura diferă.

a) În primul caz - *redobândirea cetăţeniei române ca efect al repatrierii* - "persoana care a pierdut cetăţenia română" **trebuie să solicite,** conform art.8, alin.1, **atât repatrierea, cât şi redobândirea**

---

[714] În art. 7, alin. 2 se prevede: "În cazul desfacerii adopţiei, copilul care nu a împlinit vârsta de 18 ani pierde cetăţenia română pe data desfacerii adopţiei, dacă acesta domiciliază în străinătate sau dacă părăseşte ţara pentru a domicilia în străinătate".

CLUJ-NAPOCA CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

cetățeniei române, cererea sa urmându-şi cursul, ca şi în situația redobândirii cetățeniei la cerere, **potrivit procedurii instituite în Capitolul III al Legii nr. 21/1991. Condițiile sunt mai lesnicioase în acest caz,** numai în sensul că nu este necesar, ca atunci când se solicită redobîndirea cetățeniei cu păstrarea domiciliului în străinătate, să se facă dovada îndeplinirii unor condiții, adică cele prevăzute în art. 9 literele "b", "c" şi "e"[715].

b) *Fostul cetățean român, poate redobândi cetățenia cu păstrarea domiciliului în străinătate* dacă îndeplineşte nişte condiții şi anume: 1) dovedeşte prin comportarea sa ataşament față de statul şi poporul român, 2) a împlinit vârsta de 18 ani şi 3) este cunoscut cu o bună comportare şi nu a fost condamnat în țară şi străinătate pentru o infracțiune care îl face nedemn de a fi cetățean român. Deci, în această situație, reglementată de art. 11, odată cu cererea de acordare a cetățeniei, se depun şi dovezile îndeplinirii condițiilor mai sus enumerate.

c) *Pentru cei ce şi-au pierdut cetățenia română până la 22 decembrie, se prevede* **o procedură mult simplificată,** pornindu-se de la ideea de "reparație", ştiut fiind faptul că în perioada dictaturii comuniste mulți şi-au pierdut cetățenia "fără voia lor", iar alții au avut motive "justificate" din punct de vedere moral, pentru a renunța la cetățenie. Dar, şi între cei ce şi-au pierdut cetățenia până în decembrie 1989 se face o distincție, şi anume între cei ce au pierdut-o **"din**

---

[715] Art. 9 (lit. "b", "c" şi "e") prevede următoarele condiții pentru dobîndirea cetățeniei de către un străin sau apatrid:

1) dovedeşte prin comportarea şi atitudinea sa ataşament față de statul şi poporul român;

2) a împlinit vârsta de 18 ani;

3) este cunoscut cu o bună comportare şi nu a fost condamnat în țară sau în străinătate pentru o infracțiune care îl face nedemn de a fi cetățean român.

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

diferite motive" (art.37, alin.1) şi "cei cărora li s-a ridicat cetăţenia română fără voia lor sau din alte **motive neimputabile lor**", în primul caz beneficiind de "procedura simplificată" doar "foştii cetăţeni români", pe cînd în al doilea şi descendenţii lor (art.37, alin.2).

I-am spus "procedură simplificată" deoarece, în situaţiile prevăzute de art. 37 cererea de dobândire a cetăţeniei nu urmează calea detaliat reglementată de lege în art. 12-21. În cazul acesta, este suficientă o declaraţie autentificată, în străinătate la misiunile diplomatice sau oficiile consulare ale României, iar în ţară la Notariat.

În cazul redobândirii cetăţeniei române, potrivit art. 8 din Legea nr. 21/1991, "părinţii care se repatriază hotărăsc pentru copiii lor minori privind cetăţenia", indiferent de faptul că aceştia rămân în străinătate[716] sau vin să locuiască cu părinţii lor[717]. Lăsându-se părinţilor puterea de decizie în acest caz, s-a pornit de la ideea că ei pot cel mai bine aprecia interesele copiilor lor minori. Dar, dacă părinţii nu cad de acord asupra cetăţeniei copiilor, tribunalul de la domiciliul minorului va decide, ţinând seama de interesele acestuia. Dacă copilul a împlinit vârsta de 14 ani, este necesar consimţământul lui, "în forma unei declaraţii autentice dată în faţa notarului" (art. 41 din Legea nr. 21/1991).

În cazul redobândirii cetăţeniei române la cerere, cu păstrarea domiciliului în străinătate, (potrivit art. 11) se aplică, credem, regula prevăzută în art. 10, **copilul minor** dobândind cetăţenia română odată cu părinţii, cu toate că legea nu face referire expresă la această ipoteză. Credem că, în situaţia în care numai un părinte a

---

[716] Legea anterioară, nr. 24/1971, stabilea condiţia pentru dobândirea cetăţeniei de către minor, ca acesta să domicilieze în România, împreună cu cel puţin unul dintre părinţi.

[717] După cum se ştie, minorii, potrivit legii, au domiciliul la părinţii lor. Şi, totuşi, Legea nr. 21/1991 prevede că aceştia "hotărăsc pentru copiii lor minori cetăţenia", fapt criticat în literatura de specialitate.

FOTO ASTI CENTRALA MARCI / LIBRARY

redobândit cetățenia română cu păstrarea domiciliului în străinătate, se vor aplica prevederile art.10, alin.2, pe care urmează să le analizăm în continuare.

În sfârşit, şi în situația redobândirii cetățeniei române potrivit art. 37, pe baza unei simple "declarații autentificate", credem că sunt aplicabile minorilor dispozițiile art.10, alin.1 şi 2, deoarece este o redobândire a cetățeniei "la cerere"[718].

În privința soților trebuie precizat că în toate cele trei ipoteze analizate de noi, redobândirea cetățeniei române de către unul din soți nu are consecințe asupra cetățeniei celuilalt soț.

§VI. Dobândirea cetățeniei române la cerere

Cetățenia română poate fi acordată, la cerere, cetățeanului străin sau apatrid, care îndeplineşte următoarele 5 condiții prevăzute - strict şi limitativ - de art. 9 al Legii cetățeniei:

a) s-a născut şi domiciliază, la data cererii, pe teritoriul României sau, deşi nu s-a născut pe acest teritoriu, domiciliază pe teritoriul statului român de cel puțin 5 ani sau, în cazul în care este căsătorit cu un cetățean român, de cel puțin 3 ani;

b) dovedeşte prin comportarea şi atitudinea sa ataşament față de statul şi poporul român;

c) a împlinit vârsta de 18 ani;

d) are asigurate mijloace legale de existență;

---

[718] Dar, rămâne deschisă, totuşi, o întrebare: în cazul repatrierii (potrivit art.8), părinții pot hotărâ pentru copilul lor minor să-şi păstreze cetățenia (cea avută de ei anterior repatrierii, dacă nu au fost cumva apatrizi), iar în cazul redobândirii cetățeniei potrivit art. 37, nu?

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

e) este cunoscut cu bună comportare şi nu a fost condamnat în ţară sau în străinătate pentru o infracţiune care îl face nedemn de a fi cetăţean român;

f) cunoaşte limba română în măsură suficientă pentru a se integra în viaţa socială.

Cu privire la aceste condiţii, câteva **observaţii** se impun:
a) Noua lege nu prevede "renunţarea la cetăţenia străină", fapt ce ne îndreptăţeşte să admitem dubla cetăţenie; b) Formularea aceasta, "o bună comportare", ne aminteşte de Legea nr. 28/1924 care se referea la "bune purtări"; c) Condiţia referitoare la "mijloace legale de existanţă" este mai potrivită, în noua situaţie creată după 1989, decât cea anterioară, care impunea celui ce solicita cetăţenia română să facă dovada că "depune o muncă utilă"; d) Cu toate că actuala lege se inspiră masiv din cea anterioară, în cadrul acestui articol se renunţă la stilul total lozincard (vezi actualul punct b, comparativ cu punctul b din art. 10 al Legii nr. 24/1971).

Procedura acordării cetăţeniei este reglementată în Cap. III al Legii nr. 21/1991. **Acordarea** cetăţeniei române se face **prin hotărâre a Guvernului**, la propunerea ministrului justiţiei. Cererea de acordare se adresează Comisiei pentru constatarea condiţiilor de acordare a cetăţeniei, care este formată din magistraţi şi funcţionează pe lângă Ministerul Justiţiei. Cererea trebuie însoţită de actele ce dovedesc îndeplinirea condiţiilor. Ministrul prezintă proiectul de hotărâre Guvernului, pe baza raportului întocmit, potrivit prevederilor art. 15-18 de comisie. Persoana căreia i se acordă cetăţenia depune, în termen de 6 luni, jurământul de credinţă faţă de România în faţa ministrului justiţiei. **Cetăţenia se dobândeşte pe data depunerii jurământului.**

Situaţia copiilor minori ai străinilor sau apatrizilor ce dobândesc cetăţenie română la cerere este reglementată de art. 10, unde se prevede că aceştia **dobândesc cetăţenia română odată cu părinţii**

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

lor. Observăm că nu se prevede condiția ca minorul să domicilieze în România, ceea ce înseamnă că acesta va dobândi cetățenia română chiar dacă rămâne în străinătate. Este o reglementare ce se îndepărtează de principiile înscrise în art. 28 al Legii nr. 21/1991, unde, în ce privește cetățenia copilului minor, se prevede condiția domiciliului[719].

Dacă numai unul din părinți dobândește cetățenia română, părinții sunt cei ce trebuie, prin acordul lor, să decidă cu privire la cetățenia minorului, cerându-i acordul, dacă a împlinit 14 ani. Dacă părinții nu cad de acord, competent a decide este tribunalul de la domiciliul minorului, care va trebui să pronunțe o hotărâre în acest sens, pornind de la interesele minorului. În sfârșit, trebuie precizat că minorul dobândește cetățenia română pe aceeași dată cu părintele sau părinții săi, după caz, adică data depunerii jurământului de credință.

Din analiza legislației privind modurile de dobândire a cetățeniei române reiese faptul că **la noi**, spre deosebire de alte state[720] sau de situația existentă sub imperiul altor legi, precum de exemplu cea din 1933, **indiferent de modul de dobândire a cetățeniei, fiecare cetățean se bucură de plenitudinea drepturilor și libertăților** înscrise în Constituție și alte legi și este ținut de îndeplinirea tuturor îndatoririlor fundamentale. Singura deosebire care se face, totuși, este

---

[719] În acest sens, în art. 28 din Legea cetățeniei, plecându-se de la principiul conform căruia pierderea cetățeniei prin aprobarea renunțării nu produce nici un efect asupra copiilor minori, se stabilesc niște reguli de pierdere a cetățeniei acestora în funcție de domiciliu. Astfel, când ambii părinți au obținut aprobarea de renunțare la cetățenia română iar copilul minor a plecat odată cu ei în străinătate, minorul pierde cetățenia pe aceeași dată. Când părinții au pierdut cetățenia la date diferite, copilul pierde cetățenia la ultima dată. În sfârșit, când minorul părăsește țara pentru a locui în străinătate după ce ambii părinți au pierdut cetățenia română, pierde cetățenia română pe data plecării din țară.

[720] Astfel, de exemplu, în Belgia, nu toți cei ce dobândesc cetățenie la cerere se bucură de plenitudinea drepturilor. În art. 5, alin. 2 din Constituție, se prevede, în acest sens, că "numai marea naturalizare asimilează pe străini belgianului pentru exercitarea drepturilor politice".

cea dintre cei cu dublă cetățenie şi cei ce sunt numai cetățeni români. În acest sens, art.16, alin.3 din Constituție statuează: "Funcțiile şi demnitățile publice, civile sau militare, pot fi ocupate de persoanele care au numai cetățenia română şi domiciliul în țară".

Secțiunea VI

Moduri de pierdere a cetățeniei române

Modurile de pierdere a cetățeniei române prevăzute de lege sunt: 1) retragerea cetățeniei române; 2) aprobarea renunțării la cetățenia română; 3) adopția copilului minor cetățean român de către un cetățean străin; 4) stabilirea filiației față de părinții cetățeni străini ai copilului găsit pe teritoriul statului român; 5) desfacerea adopției minorului adoptat de un român, în cazul în care acesta domiciliază în străinătate sau dacă părăseşte țara pentru a domicilia în străinătate.

§I. Retragerea cetățeniei române

Retragerea cetățeniei române este un mod de pierdere a cetățeniei cu titlu de sancțiune. Săvârşirea unor fapte grave, strict prevăzute de lege, constituie temei pentru organul competent - la noi Guvernul - de a dispune, prin hotărâre, retragerea cetățeniei.

Potrivit art. 25 din lege, cetățenia se poate retrage persoanei care: a) aflată în străinătate, săvârşeşte fapte deosebit de grave prin care vatămă interesele statului român sau lezează prestigiul României; b) aflată în străinătate, se înrolează în forțele armate ale unui stat cu care România a rupt relațiile diplomatice sau cu care este în stare de război; c) a obținut cetățenia română în mod fraudulos. Dar, prin intrarea în vigoare a Constituției, în care se prevede că "cetățenia română nu poate fi retrasă aceluia care a dobîndit-o prin naştere" (art. 5, alin. 2), art. 25 din Legea nr. 21/1991 este parțial abrogat, potrivit cerințelor înscrise în

EGUAS CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

art. 150, unde se statuează: "Legile şi toate celelalte acte normative rămân în vigoare, în măsura în care ele nu contravin prezentei Constituţii". În aceste condiţii, când cetăţenia nu mai poate fi retrasă celor care au dobândit-o prin naştere, regula înscrisă în art. 25 nu mai poate fi aplicată decât acelor cetăţeni români care au dobândit cetăţenia altfel decât prin naştere (prin adopţie, la cerere etc.). În ceea ce priveşte cea de-a treia "ipoteză", este clar că avem de-a face cu o greşeală a legiuitorului pentru că un act de dobândire a cetăţeniei prin fraudă este lovit de nulitate, nemai fiind necesară procedura de retragere[721].

Retragerea cetăţeniei nu produce efecte asupra cetăţeniei soţului sau copiilor persoanei căreia i s-a retras cetăţenia (art. 26).

§II. Aprobarea renunţării la cetăţenia română

Există situaţii în care o persoană, din motive întemeiate, doreşte să renunţe la cetăţenia română. Legea admite, în principiu, renunţarea la cetăţenie, stabilind câteva condiţii pentru aprobarea cererii, şi anume: a) Motivele pentru care se adresează o astfel de cerere "să fie întemeiate", temeinicia lor urmând a fi apreciată de organul competent să o aprobe; b) Persoana respectivă să fi împlinit vârsta majoratului; c) Să nu fie învinuită sau inculpată într-o cauză penală sau să aibă de executat o cauză penală; d) Nu este urmărită pentru debite către stat, persoane fizice sau juridice din ţară sau, avînd astfel de debite, le achită sau prezintă garanţii corespunzătoare pentru achitarea lor.

În principiu, pierderea cetăţeniei române prin aprobarea renunţării nu produce nici un efect asupra cetăţeniei soţului şi copiilor

---

[721] În legea anterioară erau prevăzute mai multe situaţii în care era retrasă cetăţenia română, printre care şi aceea determinată de obţinerea unei cetăţenii străine, fără a se face cerere de renunţare la cea română. Ideea a fost şi trebuia abandonată, pentru că noua lege admite dubla cetăţenie. Cu privire la interpretarea art. 25, lit. c, vezi Tudor **Drăganu**, op. cit. (Tratat), vol. I, p. 147.

minori. Avînd în vedere, însă, că minorii îşi au domiciliul la părinţii lor, pierderea cetăţeniei acestora este condiţionată de plecarea lor din ţară. Acest lucru reiese clar din art.28, alin.ultim, unde se prevede: "Copilul minor care, pentru a domicilia în străinătate, părăseşte ţara după ce ambii părinţi au pierdut cetăţenia română, pierde cetăţenia română **pe data plecării din ţară"** (s. n.). Deci, în acest caz, copilul minor nu pierde cetăţenia odată cu părinţii săi (la data publicării hotărârii Guvernului în "Monitorul Oficial"). Dar, dacă ambii părinţi obţin aprobarea renunţării în acelaşi timp, şi copilul minor **se află cu ei în străinătate** sau părăseşte împreună cu ei ţara, atunci minorul pierde cetăţenia odată cu părinţii săi. Observăm că tot criteriul domiciliului este avut în vedere şi în această regulă[722]. În sfârşit, acelaşi criteriu este avut în vedere şi în ipoteza în care părinţii pierd la date diferite cetăţenia, iar copilul se află în ţară. În acest caz minorul pierde cetăţenia pe ultima dintre aceste date.

Procedura retragerii şi cea a aprobării cererii de renunţare la cetăţenia română sunt identice cu procedura acordării cetăţeniei române: Guvernul dispune, în ambele cazuri, prin hotărâre ce trebuie publicată în "Monitorul Oficial al României".

§III. Adopţia copilului minor cetăţean român de către un cetăţean străin

Potrivit art. 29 din Legea cetăţeniei, copilul minor cetăţean român, adoptat de un cetăţean străin, pierde cetăţenia română dacă sunt întrunite cumulativ două condiţii: a) adoptatorul sau adoptatorii solicită aceasta în mod expres[723]; b) legea străină prevede dobândirea

---

[722] Dacă minorul a împlinit 14 ani, i se cere consimţământul.

[723] Pentru copilul minor cetăţean străin care este adoptat de un cetăţean român, nu se prevede o astfel de regulă, adopţia, act ce aparţine dreptului familiei, producînd efecte atât pe planul acestei ramuri a dreptului cât şi pe planul dreptului

cetățeniei adoptatorului de către cel adoptat. A doua condiție reflectă grija legiuitorului nostru ca minorul să nu rămână fără cetățenie, în situația în care legea adoptatorului "nu îngăduie" dobândirea cetățeniei lui de către acesta. Dar nu acelaşi lucru putem spune despre reglementarea referitoare la anularea adopției. În cazul declarării nulității sau anulării adopției, copilul care nu a împlinit vârsta de 18 ani este considerat că nu a pierdut niciodată cetățenia română. Efectele nulității operează *ex tunc*, considerându-se că cel adoptat nu a avut niciodată cetățenia adoptatorului sau adoptatorilor săi. Dar, dacă se află în străinătate, la domiciliul celor ce l-au adoptat, după ce adopția a fost declarată nulă sau s-a anulat, sunt apărate, printr-o astfel de regulă, interesele minorului devenit cetățean român? Nu trebuia oare să se aibă în vedere şi în acest caz criteriul domiciliului? Sau, nu trebuia oare, printr-o excepție de la dreptul comun, să se stabilească efecte *ex tunc* în cazul nulității acestei adopții? Iată doar câteva întrebări posibile în legătură cu reglementările lapidare ale art. 29 din Legea nr. 21/1991.

§IV. Stabilirea filiației față de părinții cetățeni străini ai copilului găsit pe teritoriul statului român

Minorul care a dobândit cetățenia română, ca urmare a faptului că a fost găsit pe teritoriul statului român, fără a i se cunoaşte părinții, pierde această cetățenie dacă, până la împlinirea vîrstei de 18 ani, i s-a stabilit filiația față de ambii părinți, iar aceştia sunt cetățeni străini. Chiar dacă filiația s-a stabilit numai față de un părinte, minorul pierde cetățenia română. Data pierderii este cea a stabilirii filiației copilului (art. 30). Este manifestată aici grija legiuitorului pentru minor, dar credem că s-a pierdut din vedere posibilitatea acestuia de a deveni

---

constituțional, pentru că **în virtutea legii** (a Legii cetățeniei) copilul străin adoptat de un cetățean român dobândeşte cetățenia română.

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

apatrid, în cazul în care legea națională a celor (a celui) față de care s-a stabilit filiația nu prevede astfel de reguli care fac posibilă dobândirea cetățeniei de către minor.

§V. Desfacerea adopției minorului adoptat de un român

În situația în care, potrivit art.7, alin.3 s-a pronunțat desfacerea adopției copilului care nu a împlinit 18 ani, acesta pierde cetățenia română pe data desfacerii adopției, dacă domiciliază în străinătate sau dacă părăsește țara pentru a domicilia în străinătate. Și în acest caz pierderea cetățeniei române se produce prin efectul unui act juridic, în cauză fiind vorba de efecte *ex tunc*.

Secțiunea VII

Drepturi și îndatoriri specifice calității de cetățean

Statul este o formă de organizare a unei colectivități umane, a unei națiuni. El apare ca sinteză a trei elemente: populație (națiune), teritoriu și putere publică[724]. Relația dintre puterea publică și națiune semnifică la nivel general relația stat-cetățean. Statul nu apare ca sistem organizațional-politic al unei colectivități oarecare, ci a unei colectivități omogene, perene, fiind distinctă de altele prin legături indestructibile și specifice existente între membrii care o alcătuiesc, o colectivitate care are "o fizionomie" caracteristică. Această colectivitate este desemnată prin categoria de națiune. Națiunea este o realitate complexă, este produsul unui îndelungat proces istoric, având la bază comunitatea de origine etnică, de limbă, de cultură, de religie, de

[724] Vezi Genoveva **Vrabie**, Drept constituțional și instituții politice, vol..I, p.52, ș.u. și Tudor **Drăganu**, Drept constituțional și instituții poltice, vol. I, p. 103 ș.u.

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

factură psihică, comunitatea de tradiții şi idealuri, fiind rezultatul voinței de a fi împreună a celor ce au dăinuit pe un anume teritoriu.

Națiunea nu se confundă cu naționalitatea sau cu cetățenia. Cetățenia exprimă apartenența la un stat, iar cetățenii sunt persoane fizice legate de acesta, legătură în virtutea căreia statul are anumite îndatoriri față de cetățeni, organizînd, îndrumând şi dirijând procesele sociale. Cetățenii, la rândul lor, bucurându-se de plenitudinea drepturilor constituționale, au față de statul căruia aparțin o serie de îndatoriri, ce nu pot fi impuse străinilor sau apatrizilor. Statul, ca subiect de drept internațional, în primul rând, ocroteşte întreaga populație. Dar, înlăuntrul acesteia, cetățenii se bucură **de anumite drepturi** şi sunt ținuți de anumite obligații, specifice calității de cetățean. Legăturile specifice ale membrilor unei națiuni, trecutul şi idealul ei comun, determină "un plus de exigență" pe planul îndatoririlor reciproce, cimentînd "uniunea" stat-cetățean.

Fiecare stat, deci şi statul nostru, ocroteşte drepturile şi libertățile fundamentale ale omului - cele înscrise în Declarația universală, în cele două Pacte internaționale încheiate în 1966 şi intrate în vigoare în 1976, în Convenția europeană a drepturilor omului etc., - drepturile întregii populații aflate pe teritoriul său. Dar, în afara acestora, fiecare stat înscrie în constituția sa şi anumite drepturi pe care le garantează doar cetățenilor săi, în virtutea legăturilor specifice care îi uneşte.

Printre aceste **drepturi, specifice calității de cetățean**, înscrise în Constituția României, amintim următoarele: **a)** Dreptul de a alege, pe care îl au toți cetățenii începând de la vârsta de 18 ani (art. 34), **b)** Dreptul de a fi ales, pe care îl au toți cetățenii cu drept de vot ce au numai cetățenia română, domiciliul în țară şi nu le este interzisă asocierea în partide politice (art. 35, combinat cu art. 16 şi 37);

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

c) Dreptul de a ocupa funcțiile și demnitățile publice, civile și militare, altele decât cele eligibile, dacă au numai cetățenia română și domiciliul în țară; d) Dreptul de liberă circulație, în țară și în străinătate, dreptul de a-și stabili domiciliul sau reședința în orice localitate din țară, de a emigra și de a reveni în țară (art.25); e) Dreptul de protecție diplomatică atunci cînd se află în străinătate (art.17); f) Dreptul de a nu fi extrădat sau expulzat din România (art.19, alin.1); g) Dreptul de a-și menține cetățenia și de a nu fi lipsit de cetățenie, cu excepția celor care dobândesc cetățenia altfel decât prin naștere (cărora li se poate retrage cetățenia în condițiile art. 25 din Legea nr.21/1991 coroborat cu art. 5, alin. 2 din Constituție); h) Dreptul de a li se asigura de către stat un nivel de trai decent, prin luarea unor măsuri de dezvoltare economică și de protecție socială (art.43, alin.1); și i) Dreptul de a dobândi în proprietate terenuri (art.41, alin.2 din Constituție)[725].

Drepturile specifice calității de cetățean, ca și celelalte drepturi înscrise în Constituția noastră, **trebuie interpretate în lumina principiului egalității în drepturi și a non-discriminării**, în conformitate cu art. 4 care statuează că "România este patria comună și indivizibilă a tuturor cetățenilor săi, fără deosebire de rasă, de naționalitate, de origine etnică, de limbă, de religie și sex, de opinie, de apartenență politică, de avere sau de origine socială". În sfârșit, și acest articol trebuie interpretat, conform art. 20 referitor la raportul dintre dreptul internațional și dreptul intern, în lumina pactelor și tratatelor internaționale referitoare la drepturile omului, admițându-se astfel principiul că nu se pot face nici un fel de discriminări între cetățenii români. **Și, totuși, respectându-se principiile constituționale, unele distincții pot fi și trebuie a fi făcute, așa cum, de exemplu, se fac**

---

[725] În acest sens art.42, alin.2 prevede: Cetățenii străini și apatrizii nu pot dobândi dreptul de proprietate asupra terenurilor.

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

între cei ce au dublă cetățenie și cei ce au numai cetățenia română, între cei ce au domiciliul în străinătate și cei ce-l au în țară (numai aceștia din urmă putând ocupa funcțiile și demnitățile publice, civile și militare, conform art.16, alin.3 din Constituție) **sau între cei ce au dobândit cetățenia română prin naștere și cei ce au dobândit-o prin alte moduri** (numai acestora din urmă putându-li-se retrage cetățenia, în condițiile legii).

Dar cetățenii apar în raporturile lor cu statul român nu numai ca titulari de drepturi, ci și ca titulari de obligații. Printre **îndatoririle specifice calității de cetățean** amintim:

a) fidelitate față de țară (art.50, alin.1 din Constituție); **b)** respectarea Constituției și a legilor țării (art.51 din Constituție); **c)** obligația de apărare a țării; **d)** obligația unor contribuții financiare, prin impozite și taxe și **e)** îndeplinirea cu credință a sarcinilor ce le revin celor ce dețin funcții publice. După cum se observă, **unele îndatoriri sunt specifice** calității de cetățean, **dar pot să incumbe și străinilor sau apatrizilor** - precum cea de respectare a legilor, sau cea de plată a unor taxe sau impozite - **iar altele nu revin tuturor cetățenilor, ci doar celor prevăzuți expres de Constituție**, precum îndatorirea de îndeplinire cu credință a sarcinilor.

În sfârșit, în privința raporturilor dintre stat și cetățean, trebuie să subliniem și **îndatorirea fundamentală a statului de a garanta valorile supreme ale societății**, înscrise în art.1, alin.3 din Constituție, și anume: demnitatea omului, drepturile și libertățile cetățenilor, libera dezvoltare a personalității umane, dreptatea și pluralismul politic. Numai prin garantarea acestor valori este posibilă fertilitatea drepturilor cetățenești, existența lor reală, garantarea lor progresivă.

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Capitolul II

Drepturile şi libertăţile fundamentale

Secţiunea I

"Drepturile cetăţeanului" şi "drepturile omului". Clarificarea conceptelor

§I. Clarificarea conceptelor

Analiza drepturilor şi libertăţilor fundamentale ale cetăţeanului în ţara noastră, ca dealtfel în oricare alta, nu poate fi realizată decât prin prisma drepturilor omului, aşa cum sunt consacrate în pactele şi tratatele internaţionale din acest domeniu. Această afirmaţie impune din start clarificarea conceptelor de "**drepturi ale omului**" şi "**drepturi ale cetăţeanului**", operaţiune cu atât mai necesară cu cât în documentele politico-juridice şi în literatura de specialitate limbajul este foarte variat. Acest demers este determinat, pe de o parte, de **polisemia cuvintelor** - fenomen specific îndeosebi contemporaneităţii - şi, pe de altă parte, de utilizarea unor concepte deosebite pentru desemnarea aceluiaşi fenomen. El este, de asemenea, impus de caracterul confuz al unor formulări, de faptul că în noile constituţii, în special în cele adoptate de fostele state socialiste, sunt incluse capitole referitoare la drepturile fundamentale care sunt intitulate fie "drepturi ale omului şi cetăţeanului", fie "drepturi ale cetăţenilor", uneori, nemaifăcându-se nici "o trimitere" cu privire la calitatea titularului[726], cum este cazul la noi.

---

[726] Astfel, Titlul II din Constituţia României, în cadrul căruia sunt cuprinse regulile din acest domeniu, este intitulat "drepturile, libertăţile şi îndatoririle fundamentale", fără a se preciza ale cui sunt aceste drepturi, ale cetăţeanului, ale omului sau ale omului şi cetăţeanului? Vezi Genoveva Vrabie, Les

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Dacă ne referim la categoriile care ne interesează în contextul acestor preocupări, o precizare se impune de la început: **drepturile omului sunt drepturi subiective**.

În general, drepturile juridice subiective sunt definite ca prerogative (puteri) ale unei persoane - prerogative prevăzute de dreptul pozitiv - în virtutea cărora aceasta poate să se comporte într-un anume fel (poate să adopte un anume comportament), sau să pretindă alteia un anume comportament, putând apela la ajutorul organelor etatice competente, în situația în care este împiedicată să adopte comportamentul licit dorit sau în situația în care, pretinzând alteia, conform legii, un anume comportament, aceasta nu-l adoptă. De obicei, în definirea dreptului subiectiv s-a ținut cont de asigurarea acestuia, la nevoie, de către statul al cărui cetățean este titularul dreptului. Având în vedere că, în situația în care propriul stat nu asigură această prerogativă sau o încalcă, titularul ei se poate adresa unei forme organizaționale supraetatice, internaționale (de exemplu, Curții Drepturilor Omului de la Strasbourg) pentru apărarea dreptului său, definirea dreptului subiectiv ar trebui să reflecte şi acest aspect. Dar, în acest caz trebuie să se facă o deosebire între drepturile fundamentale şi celelalte drepturi subiective. **Drepturile fundamentale** prevăzute în documentele internaționale pot fi realizate cu ajutorul statului al cărui resortisant este titularul (în condiții pe care le vom detalia ulterior), dar nu numai. Acesta are, potrivit reglementărilor în vigoare, şi posibilitatea de a cere sprijinul unor organisme supraetatice, internaționale, în virtutea unor mijloace de garanție juridică create pe plan internațional după al doilea război mondial.

"droits de l' homme" et les "droits du citoyen". Contribution à la clarification des concepts., în "Revue roumaine des sciences juridiques" nr. 2/1994, p.143.

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

În documentele internaționale ca și în actele normativ-juridice interne sunt utilizate două noțiuni - "drepturi" și "libertăți" - sau se vorbeşte de "dreptul la libertate...", fără a ni se oferi indicii pentru diferențierea lor. Şi în lucrările de specialitate întâlnim o terminologie diferită pentru desemnarea drepturilor fundamentale. Sunt utilizate sintagme precum "**drepturi** ale omului", "**libertăți** publice", "drepturi ale omului şi cetățeanului" etc., fără a se face o riguroasă distincție între ele.

Ceea ce se remarcă mai întâi este faptul că unii fac o deosebire între "drepturi" şi "libertăți", **utilizând prioritar noțiunea de "drepturi" pentru a desemna drepturile *omului* în general şi sintagma "libertăți publice" pentru a desemna drepturile *cetățeanului* în general**. Mulți autori fac, de asemenea o distincție între "drepturile omului" şi "libertățile publice"[727]. Aceste două concepte au fost diferențiate de unii, susținându-se că "**drepturile omului**" sunt drepturi inerente naturii umane, drepturi ce se situează **în afara şi deasupra dreptului pozitiv**, având o natură transcedentală. Ele sunt universale, imuabile, imprescriptibile şi inalienabile, potrivit concepției dreptului natural. Spre deosebire de acestea, "**libertățile publice**" sunt considerate prerogative recunoscute şi garantate juridiceşte, situându-se deci **pe planul dreptului pozitiv**. Ele asigură securitatea individului, constituind adevărate creanțe ale acestuia față

---

[727] Cu privire la această problemă, vezi: G. **Burdeau**, Les libertés publiques, L.J.D.J., Paris, 1966; Jean **Rivero**, Les libertés publiques, PUF, Paris, 6e éd., mise á jour, 1991; C. A. **Collard**, Libertés publiques, Dalloz, 6e éd., 1982; L. **Richer**, Les droits de l'homme et du citoyen, Economica, Paris, 1982 şi J. **Morange**, Libertés publiques, PUF, Paris, 1985; Jacques **Robert**, Droits de l'homme et libertés fondamentales, avec la collaboration de Jean **Duffar**, Montchrestien, Paris, 1993 şi Tudor **Drăganu**, op. cit. (Tratat), vol. I, p. 151 ş.u.

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

de stat[728]. Mergând pe această linie de idei, **G. Burdeau califica drepturile omului ca "prerogative abstracte", recunoscute naturii umane, iar libertățile ca "prerogative efective", susceptibile de realizare**[729].

Cu privire la aceste opinii, o singură observație ne permitem. Dacă definim dreptul subiectiv - astfel cum am şi făcut-o deja - ca **putere** a titularului de a se comporta, **potrivit dreptului obiectiv**, într-un anume fel sau de a pretinde altuia un anume comportament, şi dacă considerăm drepturile omului ca drepturi subiective, nici într-un caz nu le putem aprecia ca "prerogative abstracte". Ele sunt, ca oricare drepturi subiective, "prerogative efective", prevăzute de dreptul obiectiv şi garantate, potrivit acestuia, prin mijloace juridice, fie cu ajutorul unor organe statale, fie cu ajutorul unor forme organizaționale supraetatice, internaționale. Distincția dintre "drepturile omului" şi "libertățile publice", care îşi avea o oarecare acoperire în realitate, până la crearea garanțiilor juridice ale drepturilor omului, este azi depăşită în multe privințe, în primul rând pentru faptul că drepturile omului - prevăzute în Pactul internațional cu privire la drepturile politice şi juridice, în Pactul internațional cu privire la drepturile economice, sociale şi culturale (ambele din anul 1966), în Convenția pentru apărarea drepturilor omului şi libertăților fundamentale[730] etc. - pot fi şi sunt acum apărate juridiceşte prin intermediul unor organisme create pe plan internațional, pe de o parte, şi recunoscute ca având forță juridică pe plan intern (prin noile reglementări naționale), pe de altă parte. Putem spune, deci, că distincția dintre "drepturile omului" şi "libertățile politice" - făcută după

---

[728] Vezi J. **Rivero**, op. cit., p. 23 s.u. şi J. Morange, op. cit., p. 10.

[729] Vezi G. **Burdeau**, op. cit., p. 12.

[730] Această Convenție a fost semnată la 4 noiembrie 1950 şi a intrat în vigoare la 3 septembrie 1953.

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

criteriile amintite - nu mai are o acoperire în realitate (sau nu mai are o acoperire completă).

Distincția dintre "drepturi" și "libertăți" în general nu s-a făcut și nu se face pe un criteriu care să vizeze conținutul fenomenelor desemnate. Nuanțările terminologice țin mai mult de tradiția din acest domeniu și de "pedanteria" limbajului juridic. E drept, însă, că la început "libertățile" presupuneau mai mult abținerea puterilor publice da a încălca, de a impieta asupra drepturilor naturale ale omului, și numai cu timpul au început a fi privite prin prisma corelativității prerogativelor cetățeanului cu îndatoririle statului care trebuie să le garanteze. **Azi, însă, aceste două noțiuni - drepturi și libertăți - sunt privite ca având același conținut. Ele sunt, ca natură juridică, drepturi subiective.**

Incluzându-le în cadrul aceleiași sfere, va trebui să clarificăm o altă problemă, și anume dacă poate fi acceptată distincția pe care o fac unii autori între **"libertăți publice"** și **"libertăți private"**. Aceștia pornesc de la ideea că primele sunt puteri în virtutea cărora omul alege el însuși comportamentul său, în diverse domenii ale vieții sociale, puteri recunoscute și garantate de dreptul obiectiv, bucurându-se, deci, de o protecție socială. "Libertățile publice" privesc, în concepția lor, raporturile persoanei cu organele de stat, pe cînd "libertățile private" privesc raporturile strict inter-individuale. După părerea noastră, ideea aceasta, însă, este greu de acceptat, pentru că, în realitate, aceste raporturi sunt și ele reglementate de stat și garantate de acesta.

În sfârșit, în unele lucrări de specialitate se vorbește de "drepturi și libertăți", în altele de "drepturi fundamentale", peste tot făcându-se,

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

însă, o **deosebire între drepturile (libertăţile) fundamentale şi celelalte drepturi subiective**[731].

Referindu-se la aceasta, prof. RIVERO mărturisea, cu ocazia unui Colocviu internaţional consacrat justiţiei constituţionale în 1982: "Pînă într-o perioadă recentă noţiunea de drepturi fundamentale era total ignorată în ansamblul drepturilor noastre subiective. În timpul îndepărtat - dar nu preistoric - în care îmi făceam studiile de drept, nimeni nu mi-a vorbit de existenţa drepturilor fundamentale. Exista drept obiectiv, drepturi subiective, dar însăşi noţiunea de drept fundamental nimeni nu o evoca. Bineînţeles, rămînea amintirea Declaraţiei de la 1789, bineînţeles rămâneau eforturile făcute, chiar în Franţa; nu trebuie uitate cele făcute de Hauriou şi Duguit, la începutul secolului, pentru a ne aminti că deasupra muncii legislatorului există un număr de valori juridice ce trebuie protejate. Dar aceasta rămânea la nivelul doctrinei, şi încă a unei doctrine contestate. Noţiunea de drepturi fundamentale - preciza el - nu a apărut decât după al doilea război mondial, cu Declaraţia universală a drepturilor omului şi întreaga mişcare care i-a urmat"[732].

Astăzi se admite în general distincţia între drepturile fundamentale şi celelalte drepturi subiective (de natură juridică), primele fiind considerate ca un nucleu în jurul căruia gravitează toate celelalte. Deosebirea trebuie făcută, ţinându-se cont prioritar de două

---

[731] În literatura de specialitate din ţara noastră, drepturile fundamentale "cetăţeneşti" au fost definite ca "acele drepturi ale cetăţenilor care, fiind esenţiale pentru existenţa fizică şi integritatea psihică, pentru dezvoltarea materială şi intelectuală a acestora, precum şi pentru asigurarea participării lor active la conducerea statului, sunt garantate de însăşi Constituţie". (T. **Drăganu**, op. cit. (Tratat), vol. I, p. 151)

[732] Vezi Cours Constitutionelles Européennes et droits fondamentaux, Collection Droit public. positif, dirigée par L. **Favoreu**, Ed. Economica, Presses Univ. D'Aix-Marseille, 1982, p. 517.

CONTA CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

criterii: 1) **importanța lor pentru individ**, pentru cetățean şi 2) **importanța lor pentru stat**. Putem spune că drepturile fundamentale ale cetățeanului sunt prerogative indispensabile existenței lui în societate, afirmării şi dezvoltării personalității sale, pe de o parte, şi indispensabile conservării şi dezvoltării societății statale în ansamblul ei, pe de altă parte. Acestor două criterii trebuie adăugat **un al treilea**, de natură "formală", **cel care se referă la actul juridic în care sunt consacrate**, detaşând astfel drepturile fundamentale de celelalte drepturi subiective prin faptul că primele îşi află locul firesc în constituție, în legea fundamentală a unui stat, precum şi în pactele şi tratatele internaționale privitoare la drepturile omului.

Făcând această distincție, între "drepturi fundamentale"[733] şi "alte drepturi subiective", o alta se impune în mod logic, şi anume cea între sintagmele "**drepturi ale omului**" şi "**drepturi ale cetățeanului**"[734], problema aceasta impunîndu-se a fi corelată cu cea privind raporturile dintre "drepturile omului" şi "libertățile publice", abordată de noi anterior. Operațiunea de clarificare apare cu atât mai necesară, cu cât limbajul folosit azi - mai mult în actele normative interne decât în normele internaționale - este destul de confuz.

Aşa cum arătam la început, **textele constituționale nu ne prea oferă indicii pentru a putea înțelege concepția constituantului,**

---

[733] În Constituția României singurul text în care întâlnim sintagma "drepturi fundamentale ale omului" este cel cuprins în art. 20, alin. 2, care se referă, indubitabil, atât la drepturi cât şi la libertăți.

[734] Drepturile omului sunt definite, în literatura de specialitate din țara noastră, ca "prerogative recunoscute de dreptul intern şi recunoscute de dreptul internațional fiecărui individ în raporturile sale cu colectiviatea şi cu statul, ce dau expresie unor valori sociale fundamentale şi care au drept scop satisfacerea unor nevoi umane esențiale şi a unor aspirații legitime, în contextul economico-social, politic, cultural şi istoric al unei anume societăți" (Vezi Adrian Năstase, Drepturile omului, religie a sfârşitului de secol, I. R. D. O., Bucureşti, 1992).

CJ ARGEȘ CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

faptul dacă acesta a vrut sau nu să facă o deosebire între "drepturile omului" în genere şi "drepturile cetăţeanului" şi, în caz afirmativ, care ar fi criteriile pe care se bazează. Astfel, de exemplu, legile fundamentale adoptate după prăbuşirea regimurilor comuniste grupează normele din acest domeniu într-o structură aparte intitulată fie "**drepturi ale omului şi cetăţeanului**" (exemplu Constituţia **Poloniei** din 1992 şi a **Sloveniei** din 1991), fie "**drepturi** şi îndatoriri fundamentale **ale cetăţenilor**" (exemplu Constituţia **Bulgariei** din 1991), fie "**drepturi şi libertăţi fundamentale**", fără a mai face referire la titularul lor (exemplu Constituţia **României** din 1991). Remarcăm, însă, că în toate aceste constituţii întâlnim atât drepturi prevăzute în pacte şi tratate internaţionale, ca drepturi ale omului, cât şi drepturi specifice calităţii de cetăţean, prerogative ce nu sunt atribuite de un stat decât cetăţenilor săi. Acest lucru ne apare firesc - cel puţin pentru etapa actuală - deoarece anumite drepturi, precum cele economice, sociale, culturale (drepturi din "generaţia a doua") presupun, pentru garantarea lor, un efort deosebit din partea statului, efort pe care **îl datorează** prioritar cetăţenilor săi. La acest aspect trebuie însă adăugat şi un altul: în mod tradiţional destinele unui stat sunt conduse de către cetăţenii acestuia, fapt pentru care majoritatea covârşitoare a legilor naţionale atribuie drepturile exclusiv politice acestora, **numai** acestora[735].

---

[735] Facem abstracţie, în acest context, de dreptul de a alege reprezentanţi în organele Uniunii Europene şi de a fi ales pentru a exercita funcţii politice la acest "nivel", Uniunea Europeană formând azi o organizaţie "supranaţională", care prezintă unele trăsături specifice statului federal. (Vezi Pierre **Pactet**, Institutions politiques. Droit constitutionnel, 11° édition, MASSON, Droit. Sciences. Economiques, Paris, 1992, p.62)

© BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

§II. Categorii de drepturi

În doctrină se face o deosebire între diverse categorii de drepturi ale omului, vorbindu-se de drepturi din generația întâi, a doua şi a treia. Cu toate că preocupările noastre sunt dirijate prioritar spre analiza drepturilor cetățenești, având în vedere imposibilitatea trasării unei frontiere "ferme" între drepturile omului şi drepturile cetățeanului, suntem obligați a explica succint această problemă.

Imediat după al doilea război mondial, odată cu demararea procesului consacrării pe plan internațional a unor drepturi indispensabile recunoaşterii şi afirmării personalității umane, în Declarația universală a drepturilor omului s-au prevăzut îndeosebi **drepturi civile şi politice** - precum dreptul la viață, la libertate, siguranța persoanei, interzicerea sclavajului, a torturii, a tratamentelor inumane, crude, degradante, dreptul de a nu fi arestat, deținut sau reținut în mod arbitrar, dreptul la un proces echitabil, dreptul de a se bucura de prezumția de nevinovăție etc. - **denumite apoi drepturi din prima generație**. Această primă categorie de drepturi - confirmată şi lărgită apoi de multe alte reglementări internaționale, printre care un loc aparte ocupă pentru noi românii Convenția europeană a drepturilor omului - a obligat statele să accepte existența unor valori universale în vederea realizării cărora prima lor obligație este aceea de a nu încălca prerogativele consacrate în acest domeniu pe planul dreptului obiectiv şi, **subsidiar**, luarea unor măsuri pozitive, întreprinderea unor acțiuni pentru garantarea lor.

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Într-o a doua etapă s-au impus **drepturile economice, sociale și culturale - drepturi din a doua generație** - precum dreptul la muncă, la securitate socială, la protecție împotriva șomajului, dreptul la un salariu egal pentru o muncă egală, dreptul la remunerație echitabilă, dreptul la odihnă, dreptul la un nivel de trai satisfăcător etc. **Spre deosebire de primele**, care nu presupuneau în general acțiuni concrete din partea statului, ci abținerea acestuia de a impieta asupra libertății individului - fapt ce a determinat și aprecierea lor ca "*drepturi negative*" - **secundele presupun asigurarea lor, gradual, prin acțiuni concrete ale statului. Ele sunt guvernate de principiul formulat în art. 22 din Declarația universală a drepturilor omului**, în care se prevede: "Orice persoană, în calitatea sa de membru al societății, are dreptul la securitate socială; ea este îndreptățită ca **prin efortul național** și colaborarea internațională, **ținându-se seama de organizarea și resursele fiecărei țări**, să obțină realizarea drepturilor economice, sociale și culturale indispensabile pentru demnitatea sa și libera dezvoltare a personalității sale". (s.n.). Deci, asigurarea acestor din urmă drepturi - economice, sociale și culturale - presupune eforturi din partea statului, acțiuni și măsuri concrete, în general, o politică **activă.**

Sigur, **cele două generații de drepturi sunt strâns legate între ele** și se presupun reciproc, fapt pentru care pot fi considerate ca formând un tot unitar, realizarea drepturilor din prima generație depinzând substanțial de traducerea în fapt a celor din a doua generație, deci de asigurarea unui nivel de trai decent, asigurarea unor condiții demne de muncă, asigurarea dreptului la muncă, a dreptului la odihnă, a dreptului la educație, a dreptului la învățătură etc. Dar, corelativ, și drepturile economice, sociale și culturale nu "prind viață" decât în condiții de libertate, de protejare a vieții, de interzicere a sclavajului, a

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

torturii etc., toate aceste drepturi presupunând şi ele un rol activ al statului.

Acestor două categorii de drepturi li s-au alăturat ulterior - începând, îndeosebi, cu deceniul VII - aşa numitele **drepturi de solidaritate** - precum dreptul la pace, la dezvoltare, la mediu înconjurător sănătos etc. - denumite **drepturi din generaţia a treia**. Spre deosebire de primele două, care sunt asigurate de fiecare stat în parte, în mod deosebit cetăţenilor săi, drepturile de solidaritate **pot fi realizate numai prin cooperarea statelor.**

În încercarea de a detaşa "drepturile cetăţeanului" de "drepturile omului" - dacă acest lucru este posibil - şi de a dezvălui principalele corelaţii dintre ele, inevitabil trebuie să abordăm această problemă şi din punct de vedere **a garanţiilor juridice** cu care sunt prevăzute. Desigur, departajarea celor două categorii de drepturi constituie o operaţiune delicată, fiind nu dificil, ci practic imposibil de trasat o frontieră între ele. Ceea ce putem face este doar să indicăm nişte piste de reflecţie, încercând să sugerăm unele criterii de departajare şi, mai ales, nişte relaţii ce în mod firesc ar trebui să se stabilească între ele.

Drepturile omului, aşa cum au fost formulate de Declaraţia universală din 1948, ţineau mai mult de sfera lui "sollen" decât de sfera lui "sein". În acest sens poate fi invocat însăşi preambulul Declaraţiei, în care se prevede că Adunarea Generală proclamă Declaraţia drepturilor omului "ca **ideal** comun de atins de către toate popoarele şi toate naţiunile" (s.n.). Dar, nu este mai puţin adevărat că acelaşi preambul stabilea ca scop asigurarea recunoaşterii şi aplicării universale şi efective a acestor drepturi prin măsuri progresive de ordin naţional şi internaţional.

Efortul întreprins în acest sens s-a canalizat în două direcţii, constituind **două modalităţi complementare de realizare a procesului de garantare juridică a drepturilor omului**. Astfel, pe de o parte, **s-a**

declanşat procesul "constituţionalizării drepturilor omului"[736], constituţiile europene adoptate după cel de-al doilea război mondial şi, de asemenea, cele intrate în vigoare după căderea regimurilor comuniste, acordând un spaţiu larg drepturilor şi libertăţilor fundamentale, drepturilor omului şi cetăţeanului[737]. Pe de altă parte, **societatea internaţională a trecut de la stabilirea unui "ideal"**, de la simpla proclamare a unor dretpuri şi libertăţi, **la crearea unor "mecanisme" juridice de protecţie a lor**. Astfel, a luat naştere, potrivit Convenţiei europene a drepturilor omului, Comisia Drepturilor Omului şi Curtea Drepturilor Omului, instituţii a căror scop principal îl constituia tocmai garantarea acestor drepturi[738]. **Acestui sistem regional i se alătură, începând din 1976** - data intrării în vigoare a celor două Pacte referitoare la drepturile omului adoptate în 1966 - **un sistem convenţional universal**, care capătă un plus de eficienţă din momentul în care Europa încetează de a mai fi scindată în sisteme

---

[736] Vezi E. **Decaux**, Garanties juridiques des droits de l'homme, în "Recueil des cours", Strasbourg, France, 1994, p. 2.

[737] Vezi, de exemplu, Constituţia italiană din 1947, Legea fundamentală germană din 1949, Constituţia portugheză din 1976, Constituţia spaniolă din 1978 şi constituţiile adoptate după 1989 în statele foste socialiste, unde s-a consacrat, stabilindu-se în acelaşi timp şi garanţii juridice ale respectării lor, o paletă largă de drepturi şi libertăţi, epuizându-se, uneori, "catalogul" drepturilor omului stabilit în documentele internaţionale.

[738] Potrivit Protocolului nr. 11 la Convenţia Europeană a Drepturilor Omului, s-a înfiinţat Curtea Europeană a Drepturilor Omului care **va funcţionează permanent**, decizia politică privind necesitatea unei schimbări structurale în organizarea mecanismului de supraveghere a modului de îndeplinire a obligaţiilor prevăzute în Convenţie fiind luată la Viena, în 1993, cu prilejul primei reuniuni a şefilor de stat şi de guvern ai statelor membre ale Consiliului Europei. (Vezi Raportul explicativ la Protocolul 11, paragrafele 20-21. Vezi şi George **Maior**, Reforma sistemului de control jurisdicţional ataşat Convenţiei Europene a drepturilor omului. Protocolul 11: conţinut şi perspective, în "Revista Română de Drepturile Omului" nr. 12/1996, p. 8 ş.u.)

politice total diferite. De asemenea, se creează un nou sistem regional, cu vocație mult mai largă, cel realizat de O. S. C. E[739].

În aceste condiții, **se remarcă existența garanțiilor interne a respectării normelor internaționale**, pe de o parte, și a **garanțiilor internaționale a respectării normelor naționale**, pe de altă parte, acestea din urmă realizându-se, după caz, prin formele de control *a priori* sau *a posteriori* reglementate de normele internaționale. Astfel, dacă ne referim la garanțiile interne, putem da ca exemplu țara noastră unde, odată cu adoptarea noii Constituții, o paletă bogată de drepturi și libertăți prevăzute în pactele și tratatele internaționale referitoare la drepturile omului devin reguli ale dreptului intern, integrarea realizându-se **total** prin intermediul sau pe baza principiului înscris în art. 20, alin. 2 din Constituție în care se precizează: "Dacă există neconcordanțe între pactele și tratatele privitoare la drepturile fundamentale ale omului, la care România este parte, și legile interne, au prioriate reglementările internaționale". Pe de altă parte, normele interne referitoare la drepturile omului și cetățeanului sunt garantate prin instituții internaționale. Astfel, de exemplu, prin intrarea României în Consiliul Europei, normele interne privind drepturile omului încep a fi protejate, apărate cu ajutorul organismelor juridice ale acestuia. Dar, pe lângă garanțiile juridice existente pe plan regional, trebuie amintite, desigur, cele "cu vocație universală", cum sunt garanțiile prevăzute în Pactul internațional cu privire la drepturile civile și politice. Pe plan internațional se remarcă, de asemenea, **o diversificare a garanțiilor amintite**[740], unde, alături de regimul contencios al Convenției europene a

---

[739] Conferinţa pentru Securitate şi Cooperare în Europa a fost redenumită, în 1994, Organizaţia pentru Securitate şi Cooperare în Europa.

[740] Şi pe plan intern se poate remarca o astfel de diversificare, în primul rând prin crearea unei noi instituţii, alături de cele tradiţionale, pentru apărarea drepturilor omului şi ale cetăţeanului, cum este de exemplu, "OMBUDSMAN". Aceasta exista la începutul secolului trecut doar în Suedia, azi fiind larg răspîndită

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

drepturilor omului, O. S. C. E. a pus la punct un mecanism al "dimensiunii umane", înainte de a crea instituția Înaltului comisariat pentru minorități naționale. De asemenea, în cadrul O.N.U., S.U.A. a relansat ideea unui înalt comisar al drepturilor omului[741].

Totuşi, sistemele internaționale de garantare a drepturilor omului sunt departe de a fi perfecte sau total eficiente, statele acționând, uneori, în virtutea suveranității lor, în contradicție cu principiile care guvernează sfera drepturilor omului. În acest sens, profesorul E. Decaux preciza că "mecanismele de garantare colectivă rămân supuse bunului plac al statelor, fie că este vorba de o misiune de anchetă, fie că este vorba de o simplă mustrare diplomatică"[742].

Şi, totuşi, **în domeniul drepturilor civile şi politice situația este deosebită față de cea ce se poate constata cu privire la garantarea drepturilor economice, sociale şi culturale**, în primul caz putând vorbi, deci, de un sistem de garanții. În privința drepturilor economice, sociale şi culturale, statele care au ratificat Pactul respectiv sau au semnat Carta Social Europeană[743] şi-au asumat doar obligația generală da a asigura în

---

- sub diverse denumiri - în toată lumea (vezi Constituția României - comentată şi adnotată, p. 130). Vezi şi 1) Ioan **Ceterchi**, Instituția ombudsman-ului în Suedia, în "Studii de drept românesc" nr. 1-2/1991, p.51-59; 2) Gheorghe **Iancu**, Rolul şi locul ombudsman-ului în sistemele constituționale europene, în "Revista română de drept umanitar", nr. 2-3/1996, Ştefan **Beligrădeanu**, Competența Avocatului Poporului în domeniul anumitor raporturi juridice de muncă, în "Dreptul" nr. 7/1997, Ioan **Leş**, Avocatul Poporului, instituție a statului de drept, în "Dreptul" nr. 7/1997, Marten **Oosting**, Rolul Ombudsmanului într-o societate democratică, în "Dreptul" nr. 5/1997 şi Marin **Voicu**, Accesul liber la justiție, în "Dreptul" nr. 4/1997.

[741] E. **Decaux**, op. cit., p. 3.

[742] Vezi E. **Decaux**, op. cit., p. 4.

[743] Carta Social Europeană a fost adoptată în 1961 şi a intrat în vigoare în 1965.

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

mod progresiv exercitarea deplină a drepturilor prevăzute (recunoscute) aici, prin mijloace adecvate, inclusiv prin mijloace legislative[744].

În privința garantării acestor drepturi (drepturi economice, sociale şi culturale), trebuie să subliniem faptul că statele fac eforturi pentru asigurarea acestor drepturi **cetățenilor săi**, primordial acestora, pentru că nu pot, sau nu pot încă să-şi asume obligații similare celor pe care le au în domeniul asigurării exercitării drepturilor civile şi politice. Din acest punct de vedere am putea pune semn de egalitate între "drepturile social-economice" şi "drepturile cetățeneşti". Dar **drepturile cetățeneşti prezintă şi caracteristici proprii** care le detaşează de categoria amintită a drepturilor omului. Ele sunt drepturi subiective prevăzute numai pentru cei ce au o anume legătură cu statul, condiția lor juridică fiind deosebită de a străinilor şi apatrizilor. Ideea de **corelativitate** a drepturilor şi îndatoririlor fundamentale ale cetățenilor este dominantă pentru înțelegerea categoriei de "drepturi cetățeneşti". Cetățeanul este legat de statul său, iar această legătură se manifestă prioritar prin drepturile pe care statul i le recunoaşte şi i **le garantează** şi, corelativ, prin îndatoririle pe care cetățeanul le are față de acesta. **Drepturi ca cele privind ocuparea unor înalte funcții sau demnități publice, asigurarea unui nivel de trai decent, protecția diplomatică în străinătate, dreptul de a nu fi extrădat sau expulzat, de a nu fi lipsit de cetățenie etc. sunt, desigur,** într-o formă sau alta **"drepturi ale omului"**, sunt prezente în reglementările internaționale, **dar ele se realizează prioritar ca "drepturi ale cetățeanului"**, fiind strâns legate, deci, de apartenența unei persoane la un anume stat.

---

[744] Vezi art.2, alin.1 din Pactul referitor la Drepturile economice, sociale şi culturale, în care se prevede că: "Fiecare stat parte la prezentul pact se angajează să acționeze, atât prin propriul său efort, cât şi prin asistență şi cooperare internațională, în special pe plan economic şi tehnic, folosind la maximum resursele sale disponibile, pentru ca exercitarea deplină a drepturilor recunoscute în prezentul pact **să fie asigurată progresiv** prin toate mijloacele adecvate, inclusiv prin adoptarea de măsuri legislative". (subl. ns.).

Dacă comparăm textele cuprinse în Titlul II din Constituția României, intitulat "Drepturile, libertățile și îndatoririle fundamentale" **cu cele din reglementările internaționale, vom remarca, în primul rând, existanța unor drepturi care sunt formulate și în pactele și tratatele internaționale** referitoare la drepturile omului - ca dreptul la viață, libertatea individuală, dreptul la viață intimă, dreptul la apărare, dreptul persoanei de a dispune de ea însăşi etc. etc. Dar, **alături de acestea sunt prevăzute o serie de drepturi numai pentru cetățenii români**. În acest sens este semnificativă, prevederea cuprinsă în art.16, alin.3 în conformitate cu care "funcțiile şi demnitățile publice, civile sau militare, pot fi ocupate de persoanele care au numai cetățenia română şi domiciliul în țară". Observăm, astfel, o altă posibilă clasificare a drepturilor fundamentale, şi anume: 1) drepturi cetățeneşti care aparțin atât celor ce au numai cetățenia română cât şi celor ce mai au o cetățenie pe lângă aceasta (au dublă cetățenie) şi 2) drepturi cetățeneşti ce aparțin doar celor ce au o singură cetățenie (acestea fiind mai restrânse ca număr). De asemenea, este semnificativă pentru detaşarea drepturilor cetățeneşti de alte drepturi ale omului[745], regula cuprinsă în art. 41, alin. 2 din Constituția României, care prevede că "cetățenii străini şi apatrizii nu pot dobândi dreptul de proprietate asupra terenurilor", din care deducem că numai românii au acest drept. Lăsând deoparte discuția care se poartă în legătură cu raportul dintre această regulă şi cea cuprinsă în art. 17 din Declarația universală a drepturilor omului care consacră " dreptul la proprietate " fără nici o discriminare , reținem doar ceea ce prezintă interes pentru argumentele ce pot fi aduse în favoarea unei distincții ce trebuie făcută între "drepturile omului" şi "drepturile cetățeanului". Într-adevăr, pot exista drepturi

---

[745] Spunem "alte drepturi ale omului", dar nu pierdem din vedere faptul că pot exista nişte drepturi cetăţeneşti, într-o constituţie sau într-o altă lege naţională, care nu sunt formulate în pactele şi tratatele internaţionale ca "drepturi ale omului".

consacrate pe plan internațional, dar care să nu fie prevăzute de legile unui stat pentru cetățenii săi, şi invers, drepturi pe care un stat le consacră şi le garantează doar pentru cetățenii săi, nefiind prevăzute în "documentele" internaționale.

Aşa cum arătam mai înainte, după al doilea război mondial, odată cu consacrarea drepturilor omului în documentele internaționale, tot mai multe legi fundamentale din diverse țări, adoptate sau completate după această dată, vor reflecta fidel extinderea paletei de drepturi, de multe ori prevăzîndu-se ca regulă integrarea normelor internaționale referitoare la drepturile omului în dreptul intern. Se dezvoltă, deci, o nouă concepție asupra drepturilor omului. Ele devin "drepturi cetățeneşti", în sensul integrării lor în dreptul intern, al garantării lor juridice de către fiecare stat în parte. Dar, relația este dublă, pentru că garanțiile statale sunt acum "dublate" de cele internaționale. Facem abstracție în context de imperfecțiunile existente în acest domeniu, pentru că ideea de demonstrat este aceea a detaşării "drepturilor cetățeanului" de "drepturile omului", a raporturilor dintre ele. Or, referindu-ne la aceste raporturi, nu trebuie să uităm a reliefa, pe de o parte, integrarea normelor internaționale privind drepturile omului în dreptul intern şi asigurarea lor prin mijloace specific statale şi, pe de altă parte, posibilitatea garantării drepturilor cetățeneşti "dincolo" de granițele statului, prin intermediul unei instituții internaționale. Exprimându-ne mai puțin academic, am spune: Chiar dacă "până la Dumnezeu te mănâncă sfinții", oricum, însăşi ideea că **dincolo** de statul tău mai există cineva care veghează la respectarea drepturilor omului şi cetățeanului, care poate în final înfăptui justiția, este cu adevărat mobilizatoare, fiind de natură a înarma individul cu puterea de a persevera în lupta pentru apărarea drepturilor şi libertăților fundamentale. Acest fapt nu trebuie minimalizat, pentru că dreptul, ca şi dreptatea, constituie "un proces" ce se realizează **în timp**. "Produsul"

realizat azi este de "natură" preponderent normativă. S-au încheiat pacte, tratate internaționale, care apoi au fost completate prin protocoale care au recunoscut alte și alte drepturi. Nu este rău. În mod firesc, în acest domeniu, primul pas este de natură normativă. Dar această etapă trebuie repede depășită. **A doua etapă** (treaptă) este traducerea în fapt a reguluilor, înfăptuirea lor. **Am ridicat piciorul** pentru a atinge prima treaptă, dar se află oarecum suspendat în aer; impactul cu solul nu s-a realizat. **Un imens efort ne așteaptă pentru garantarea efectivă a regulilor ce consacră drepturile omului**, pentru traducerea principiilor în realitate.

Secțiunea II.

Forța tratatelor și pactelor internaționale referitoare la drepturile omului în sistemul dreptului din țara noastră

§I. Raportul dintre dreptul intern și dreptul internațional - problemă controversată

Forța tratatelor și pactelor internaționale în dreptul intern este o problemă intim legată de cea a suveranității statelor și, în același timp, de cea a raportului dintre dreptul intern și dreptul internațional, situîndu-se la granița dintre dreptul constituțional și dreptul internațional public. Limitindu-ne la analiza problemelor specifice pe care le ridică obligativitatea normelor internaționale pe plan intern, tangențial, trebuie desigur, să ne referim și la celelalte două.

În privința raportului dintre dreptul intern și dreptul internațional, două doctrine s-au confruntat de-a lungul timpului, cea dualistă și cea monistă, a doua câștigând în timp mult mai mulți adepți. Pentru adepții celei dintâi nu există nici un punct de contact între dreptul intern și dreptul internațional; dacă se dorește

obligativitatea normelor internaționale pe plan intern, atunci acestea trebuie "transformate" printr-un act specific, manifestare a suveranității de stat. În concepția acestora este exclus a deduce direct din dreptul internațional public anumite drepturi sau obligații pentru cetățenii unui stat[746]. Pentru adepții monismului juridic, din contră, nu se poate separa dreptul intern de dreptul internațional. În acest sens, cu mulți ani în urmă, H. Kelsen[747] arăta că dreptul este prin natura sa unitar. În calitatea sa de sursă a ordinii juridice, justiția este una şi aceeaşi, de aşa manieră încît dreptul care decurge de aici, trebuie obligatoriu să fie acelaşi.

Cei mai mulți autori contemporani, îndeosebi specialiştii din domeniul Dreptului internațional public, se plasează pe poziția monismului cu primatul dreptului internațional, deducând astfel dreptul intern din dreptul internațional sau privindu-l ca pe un drept ce decurge **direct** din acesta[748], în doctrina acestora suveranitatea fiind concepută ca "une immédiateté inhérante au droit des gens". Alții însă, mai convingători, pornesc de la ideea că atât dreptul intern cât şi dreptul internațional exprimă aceeaşi voință, deosebirea dintre aceste două ramuri de drept realizându-se după planul în care se manifestă voința - intern sau extern. Deci, unicitatea voinței exprimate în drept este argumentul esențial al acestora în susținerea ideei unui singur sistem de drept.

Doctrina monismului juridic cu primatul dreptului internațional a avut o influență puternică după cel de al doilea război mondial, în multe constituții adoptate după această dată prevăzându-se prioritatea pactelor şi tratatelor internaționale în raport

---

[746] Vezi Thomas **Fleiner-Gerster**, Théorie générale de l'Etat, P.U.F., Paris, 1986, p. 226.

[747] Vezi Hans **Kelsen**, Théorie pure du droit, Dalloz, Paris, 1962, p. 439 s.n.

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

cu dreptul intern. Astfel, de exemplu, în art. 25 al Legii fundamentale de la Bonn se statuează: "Regulile generale ale dreptului internațional public formează parte integrantă a dreptului federal. **El primează legile** și creează direct drepturi și obligații pentru locuitorii statului federal." (s.n.). O regulă asemănătoare întâlnim și în art. 55 din Constituția Franței, în care se prevede că "tratatele sau acordurile ratificate sau aprobate confom legilor ("régulierement") au, de la data publicării lor, **o autoritate superioară legilor**, sub rezerva, pentru fiecare acord sau tratat, a aplicării sale de către cealaltă parte." (s.n.) În același sens converg și dispozițiile cuprinse în **articolele 11 și, respectiv, 20 din Constituția României** asupra cărora vom reveni ulterior.

Dar și în cadrul acestei doctrine - monismul cu primatul dreptului internațional - opiniile sunt sensibil deosebite de la un stat la altul, diferențiate în primul rând după cum se fac aprecieri de ansamblu asupra suveranității statelor, sau aprecieri concrete asupra aplicării directe sau prioritare, după caz, a regulilor dreptului internațional public în diferite state.

Astfel, de exemplu, în contextul unor preocupări de caracterizare a statului în general, și a celui elvețian în special, J. F. Aubert spunea că "Puterea de constrîngere a **Elveției** depinde imediat de dreptul internațional", pentru ca, apoi, punând **problema raportului dintre dreptul internațional și cel intern**, să se ridice împotriva acelor autori care acordă prioritate dreptului internațional, în caz de contradicție între cele două ramuri. "Este inadmisibil" acest lucru, precizează el. "Convenția se substituie legii numai dacă este

---

[748] Vezi Thomas **Fleiner-Gerster**, op. cit., p. 229.

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

suficient de precisă şi dacă nu rezultă din această substituire o lacună insuportabilă"[749]. De asemenea, în concepţia acestui autor Constituţia Elveţiei are o forţă juridică superioară tratatelor internaţionale. În acest sens, el afirmă: "Adunarea Federală a recunosout implicit că revizuirea constituţională poate deroga de la o obligaţie internaţională"[750].

Semnificativă ni se pare şi poziţia **Franţei** în problema raportului dintre dreptul intern şi dreptul internaţional, unde se constată, uneori, o sensibilă deosebire între normativitate şi realitate sau, mai precis, între modul în care este reglementat acest raport şi modul concret în care se asigură supremaţia legii internaţionale. Astfel, dacă art. 55 din Constituţie afirmă autoritatea superioară a tratatelor şi acordurilor internaţionale faţă de legea internă (nu şi faţă de Constituţie,N. B.!), în practică, avându-se de rezolvat probleme legate de asigurarea conformităţii unor legi cu norme cuprinse în tratate sau pacte ratificate anterior - deci, de asigurare a forţei tratatelor internaţionale - s-a întâmplat ca unele organe - de exemplu, Consiliul de Stat - să aplice legi posterioare în ciuda neconformităţii lor cu legea internaţională[751]. Sau, de asemenea, poate fi discutată poziţia Consiliului Constituţional care a refuzat să asigure supremaţia tratatului faţă de legea ordinară, motivând că "o lege contrară unui tratat nu este în mod obligator contrară Constituţiei" şi că, pe cale de consecinţă, Consiliul Constituţional nu este obligat să realizeze controlul

---

[749] Vezi Jean-François **Aubert**, Traité de droit constitutionnel suisse (avec un Supplement 1967-1982), Edition Ides et Calendes, Neuchâtel, p. 196 şi 218-219.

[750] Ibidem, p. 483.

[751] Vezi, de exemplu, decizia din 1 martie 1968 privitoare la sindicatul general al fabricanţilor de griş. (Charles **Debbasch**, Jeacques **Bourdon**, Jean-Marie **Pontier** şi Jean-Claude **Ricci**, Droit constituţionnel et instituţions juridiques, 3ème Edit., augmentée et corrigée, Economica, Paris, 1990, p. 519.)

TSU NSL / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

acesteia[752]. În aceste condiții Curtea de Casație și tribunalele supuse controlului său sunt singurele jurisdicții franceze care au acceptat să asigure prevalența tratatului asupra legii în toate cazurile, așa cum se afirmă în literatura de specialitate din Franța[753].

În doctrina franceză este discutată și rațiunea "reciprocității" prevăzute de art.55. Astfel, prof.E.Decaux, punând problema modalităților prin care se asigură în Franța primordialitatea tratatelor internaționale, conform regulei înscrise în articolul amintit, precizează că atunci când este vorba de Convenția relativă la drepturile omului, clauza bilaterală de reciprocitate nu are nici un sens, putând afirma că aceste tratate nu fac altceva decât să codifice principiile fundamentale care fac parte din <<ordinea publică europeană>>[754].

Dacă restrângem sfera preocupărilor noastre la tratatele și pactele cuprinzând reguli prin care se consacră și se garantează drepturi și libertăți fundamentale ale omului, trebuie precizat faptul că, în statele democratice, acestea sunt integrate organic dreptului intern.

În ceea ce privește încorporarea acestor tratate în dreptul nostru intern, dat fiind că ratificarea lor se face prin lege, ele vor urma regimul juridic și vor avea forța juridică a legilor care le-au consacrat, respectiv legi organice sau legi ordinare.

---

[752] Vezi decizia din 15 ianuarie 1975 referitoare la legea asupra întreruperii sarcinii (Ibidem, p. 519-520).

[753] Ibidem, p. 520.

[754] Vezi Emmanuel **Decaux**, Garanties juridiques de droit de l'homme, în "Recueil des cours" de Vingt-Quatrième Session d'Enseignement, Strasbourg 2-30 Juillet 1993, p. 4.

IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

§II. Raportul dintre dreptul intern şi dreptul internaţional referitor la drepturile omului, potrivit Constituţiei noastre

În România raportul dintre dreptul internaţional şi dreptul intern face obiectul articolelor 11 şi 20 din Constituţie, primul referindu-se la toate pactele şi tratatele internaţionale, indiferent de relaţiile pe care le reglementează, iar cel de al doilea numai la documentele internaţionale referitoare la drepturile şi libertăţile fundamentale ale omului. Această precizare este necesară, deoarece afirmarea priorităţii dreptului internaţional este făcută numai cu privire la actele care au ca obiect drepturile omului.

A) În ceea ce priveşte primul articol - art. 11 - trebuie să observăm că nici acesta nu se referă la toate pactele şi tratatele internaţionale,ci numai la cele "ratificate de Parlament, potrivit legii". Comparînd textele din Constituţia noastră cu cele din Constituţia Franţei, constatăm formularea lapidară din art.11, unde nu se prevede - aşa cum o face art. 53 din Constituţia Franţei- pentru care anume tratate sau pacte este obligatorie ratificarea de către Parlament, la nivel de lege. Precizînd că tratatele ratificate de Parlament fac parte din dreptul intern, acest text nu ne oferă nici un indiciu pentru a putea răspunde la întrebarea dacă sunt integrate acestuia (dreptului intern) şi alte izvoare ale dreptului internaţional care nu sunt ratificate la nivel de lege, precum acele acorduri care cad -potrivit Legii nr.4/1991- în competenţa Guvernului României sau a Ministerului de Externe[755]. Este adevărat că această lege - nr.4/1991-, care este anterioară Constituţiei, cuprinde "detalii în acest sens, stabilind care anume acorduri, tratate etc. trebuie ratificate de Parlament, dar lipsa preciziei

[755] Vezi art. 5 din Legea nr. 4/1991, în M.O. nr. 190 din 12 ianuarie 1991.

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

constituționale este totuşi resimțită, multe aspecte rămânând înafara unei explicații logice.

B) O dificultate de interpretare prezintă şi regulile cuprinse în **art.20 din Constituția României** care, spre deosebire de cele similare din Franța, acoperă, o sferă mai restrânsă, referindu-se doar la pactele şi tratatele privitoare la drepturile fundamentale ale omului. Numai aceste reguli au prioritate, în cazul unor neconcordanțe între dreptul intern şi dreptul internațional. Pe de altă parte, dintr-un alt punct de vedere, sfera de cuprindere a acestui articol este mai largă decât cea a articolului 55 din Constituția Franței, deoarece se stabileşte şi regula interpretării normelor interne în lumina **Declarației Universale a Drepturilor Omului**, document **politic** de o importanță fundamentală pentru toate reglementările din domeniu, dar care este lipsit de forță juridică. Or, tocmai **prin această trimitere a textului românesc, principiile "universale" la care ne-am referit se integrează în câmpul normativ național, căpătând forță juridică.**

Aşa cum arătam mai înainte, **recunoscând caracterul obligator a tuturor regulilor din tratatele şi pactele internaționale referitoare la drepturile omului, legea fundamentală din țara noastră precizează că în caz de neconcordanță a acestora cu *legea internă*, au prioritate reglementările internaționale în raport cu legile interne.** Având în vedere însă că art.72 enumeră trei categorii de legi - constituționale, organice şi ordinare - se pune problema, în raport cu care din ele se manifestă această prioritate? Dacă am aplica regula logicii formale *ubi lex non distinguit, nec nos distinguere debemus*, am ajunge la concluzia priorității dreptului internațional față de toate legile, inclusiv față de Constituția țării. **În lipsa unui text care să arunce o lumină asupra raportului dintre aceste acte normative** - cum este cel cuprins în art. 11 din Constituția Franței care prevede autorizarea ratificării atunci când este vorba de un tratat care "fără să fie contrar

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Constituției, ar avea incidențe asupra funcționării instituțiilor" - **în doctrina din țara noastră** referitoare la ierarhia izvoarelor de drept **s-a argumentat** - într-o opinie - **superioritatea Constituției, pactele și tratatele internaționale fiind situate imediat după aceasta și înaintea legii**[756]. Această idee poate fi acceptată numai dacă tratatele în cauză sunt ratificate prin legi organice, altminteri ele vor ocupa treapta ierarhică a legilor ordinare, așa cum argumentam cu o altă ocazie[757]. Dar, afirmația aceasta, dacă este acceptată, este valabilă pentru toate celelalte **tratate**, pacte etc., minus cele **referitoare la drepturile omului**, care **sunt și trebuie să fie "sursa de inspirație" și criteriul de apreciere a tuturor normelor interne din acest domeniu,** având astfel prioritate față de ele. Să ne amintim **că prof. E. Decaux spunea că tratatele de care vorbim nu fac altceva decât să codifice principiile fundamentale care "fac parte din ordinea publică europeană"**[758]. Având aceeași forță obligatorie față de toate statele, nici nu se mai poate pune problemă unor atingeri aduse principiului suveranității.

C). **Precizările privind treapta ierarhică a izvoarelor de drept din țara noastră, inclusiv a tratatelor și pactelor la care România este parte, nu constituie o chestiune dogmatică, ci, din contră, una cu profunde implicații practice**, care confirmă sau infirmă, după caz, doctrina și jurisprudența noastră cu privire la forța tratatelor internaționale. Sigur, este mai puțin probabil să existe la noi - unde legea fundamentală de curând adoptată a preluat aproape intact "catalogul internațional al drepturilor omului" - o neconcordanță între reglementările constituționale și cele internaționale din acest domeniu, dar nu imposibil. **Eventualele neconcordanțe pot apare în procesul**

---

[756] Vezi I. **Deleanu**, Drept constituțional și instituții politice, II, Editura Fundația "Chemarea" Iași, 1992, p. 71.

[757] Vezi supra, Secțiunea a III-a a Capitolului V.

de realizare a normelor constituționale, când interpretarea textelor se poate realiza de așa manieră încât în această viziune, a unei anume intepretări, să nu mai fie conforme cu cele internaționale. Putem avea, de exemplu, un text constituțional "conform" cu legea internațională, dar care prin "detalierea lui într-o lege a Parlamentului - mai ales dacă privim legile organice ca pe o prelungire a Constituției - să intre în conflict cu aceasta. Sau, ceea ce este și mai grav, este posibil ca normele stabilite într-un regulament de ordine interioară a unui organ de stat - bazate pe o interpretare greșită a textelor constituționale - să contravină unor principii sau norme internaționale.

Astfel, de exemplu, **Legea de modificare a Legii nr.58/1992** (de corelare a salariilor prevăzute de Legea nr.53/1991, Legea nr. 40/1991 și Legea nr.52/1991 cu nivelul salariilor de la societățile comerciale și regiilor autonome) **introducea o majorare de impozit de 30% pentru veniturile obținute din cumul pentru trei categorii de persoane** (a celor ce făceau parte din Senat, a celor ce lucrau în organele judecătorești și a celor ce lucrau la Guvernul României), încălcând astfel în mod flagrant principii importante înscrise în Constituția României, și anume cele prevăzute în art.16, alin.1, care stabilește că cetățenii sunt egali în fața legii, art.4, alin.2, care prevede criteriile nediscriminării și art.53, alin.2, în temeiul căruia "sistemul legal de impuneri trebuie să asigure așezarea **justă** a sarcinilor fiscale"(s.n). În felul acesta, prin modul cum erau reflectate aceste principii în legea amintită, **indirect** reglementările constituționale veneau în contradicție cu unele principii cuprinse în pacte și tratate la care România este parte, precum art.26 din Pactul internațional cu privire la drepturile politice și civile, art.2, alin.2 din Pactul internațional referitor la drepturile economice, sociale și culturale și art.14 din Convenția europeană a drepturilor omului. Sau, mai exact, **în prezența unor principii formulate în acord cu legislația**

---

[758] Vezi E. **Decaux**, op. cit., p. 4.

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

internațională în materie, la nivel de constituție, ne găseam, totuși, în situația eludării acesteia, ca efect al adoptării unei legi ce se îndepărta sau chiar contrazicea principiul constituțional pe care trebuia să-l pună în aplicare, să-i dea viață. Acest fapt a condus în final la declararea acestei legi ca neconstituțională, de către Curtea Constituțională[759]. De reținut că, în considerentele deciziei amintite se invocau documentele internaționale a căror forță normativă este recunoscută ca efect al art.20, alin.2 din Constituție.

Spuneam, anterior modificării Statutului de organizare și funcționare a Curții Constituționale (în 1977), că regula stabilită în vechiul Statut la art. 26, alin. 2 încalcă principiul independenței judecătorilor, fapt ce are repercursiuni negative asupra protecției drepturilor omului. Ne bucurăm să constatăm că punctul nostru de vedere a fost confirmat prin faptul că norma la care ne referim a fost abrogată. Precizăm că regula stabilită în art. 26, alin. 2 din Regulamentul de funcționare al Curtii Constituționale[760], deroga de la principiul independenței judecătorului, îndepărtându-se de la exigențele principiului consacrat în art. 123, alin. 2 din Constituție, care prevede că "judecătorii sunt independenți și se supun numai legii". În acest text se statua: "În cazul în care completul de 3 judecători sau completul de 5 judecători dorește să se îndepărteze de interpretarea juridică conținută într-o decizie a plenului sau într-o decizie definitivă a unui complet, se va adresa plenului, acordând termen în cauza pe care o dezbate **Interpretarea dată de plen cu votul majorității judecătorilor este obligatorie pentru completul de judecată"** (s.n.) Or, dacă această interpretare este obligatorie, mai putem vorbi, în această ipoteză, de ...independența judecătorului și supunerea lui numai legii?[761] S-

---

[759] Vezi Decizia nr. 6 din 25 februarie 1993 cu privire la constituționalitatea Legii de modificare a Legii nr. 58/1992, cu privire la corelarea salariilor prevăzute în Legea nr. 53/1991, Legea nr. 40/1991 și Legea nr. 52/1991 cu nivelul salariilor de la societățile comerciale și regiile autonome, publicată în M.O. nr. 61/1993 (Vezi România. Curtea Constituțională. **Culegere de decizii și hotărâri**. 1992-1993. Regia autonomă "Monitorul Oficial", București, 1994, p. 43-49.).

[760] Vezi M.O. nr. 190 din 7 august 1992.

[761] Cu privire la critica acestui text, dintr-un alt punct de vedere, vezi Renate **Weber**, O stranie decizie a Curții Constituționale, în "Revista română de drepturile omului" nr. 2/1993, p. 48.

ar putea replica că în cazul soluționării unei cauze privind constituționalitatea unei legi, nu putem vorbi sau nu sunt în cauză drepturile fundamentale ale omului, că judecătorii de la Curtea Constituțională nu au a se pronunța cu privire la drepturile unei persoane, că sarcina lor este aceea de a spune dacă o lege, o regulă de drept este sau nu în conformitate cu Constituția. În realitate, normele vizate se referă tocmai la drepturile și libertățile cetățenilor, la garanțiile lor. Să nu uităm că prin soluționarea cauzelor de neconstituționalitate, Curțile Constituționale apără în principal drepturile fundamentale ale omului, că verificarea constituționalității legilor urmărește cu prioritate acest scop.

D. Forța tratatelor internaționale este asigurată pe plan intern în fiecare stat, prin mijloace specifice, juridicește reglementate[762]. La noi, așa cum arătam, **art. 11 stabilește exigența ratificării tratatelor de către Parlament**, "potrivit legii".

Sunt supuse ratificării sau confirmării Parlamentului, în conformitate cu art.4 din Legea nr.4/1991, tratatele, acordurile, convențiile și înțelegerile care se referă la "colaborarea politică și militară, cele care fac necesară adoptarea unor legi noi, sau revizuirea legilor în vigoare, precum și cele care implică un angajament politic sau financiar ori se referă la probleme privind regimul politic și teritorial al

---

[762] **În ceea ce privește încorporarea tratatelor și pactelor internaționale privind drepturile omului în dreptul intern, în literatura de specialitate de la noi s-au conturat mai multe poziții.** Unii autori, având în vedere primordial Declarația universală, susțin că referirea la acest document ar fi lipsită de consecințe, deoarece Declarația este document politic și nu juridic. (Vezi D. **Ciobanu** și V. **Duculescu**, Drept constituțional, Editura Hyperion XXI, București, 1993, p. 87-88). Alți autori au consacrat "principiul **self executing**", conform căruia convențiile internaționale privind drepturile omului sunt direct aplicabile în dreptul internațional (Vezi Ion **Muraru**, M. **Constantinescu**, Studii constituționale, Edit. ACTAMI, București, 1995, p. 203). În sfârșit, sunt și autori care nuanțează "răspunsul" la întrebarea noastră, susținând că tratatele și pactele internaționale din domeniul drepturilor omului capătă forță juridică pe plan intern, în țara noastră, atât prin faptul ratificării, cât și prin efectul prevederilor art. 20, alin. 2 din Constituție. Vezi sintetizarea acestor puncte de vedere în: Thomas **Buergenthal** și Renate **Weber**, Dreptul internațional al drepturilor omului, Editura ALL, București, 1966, p. 217 ș.u.).

statului sau la statutul persoanelor, drepturile şi libertăţile cetăţeneşti sau participarea la organizaţii internaţionale, precum şi acelea care prevăd expres aceasta". **Prin ratificare, aceste acte internaţionale se integrează în dreptul intern. Ele vor avea - ca izvoare ale dreptului - poziţia pe care o au în acest sistem legile interne.** Dar, cum la noi Constituţia face o distincţie între legile constituţionale, legile organice şi cele ordinare, trebuie întotdeauna să clarificăm din ce categorie face parte tratatul supus ratificării, clarificare care poate avea ca punct de reper obiectul reglementării. Luînd în considerare acest criteriu în aprecierea materiei reglementate de articolul citat mai înainte - nr. 4 din Legea nr.4/1991 - observăm că acesta se referă, printre altele, şi la pactele privind **regimul politic, teritorial, statutul persoanelor, drepturile şi libertăţile cetăţeneşti, domenii de relaţii ce aparţin la noi reglementării constituţionale.** În astfel de cazuri, potrivit principiului supremaţiei constituţiei - principiu afimat *in terminis* de legea noastră, fundamentală în art. 51 - credem că nu se poate trece la încheierea unor tratate internaţionale în acest domeniu dacă regulile sau principiile cuprinse în legea internaţională contravin Constituţiei noastre. Sau, mai bine zis, **se poate încheia un astfel de tratat numai după revizuirea Constituţiei,** dacă acest lucru nu contravine dispoziţiilor art. 148 care prevede limitele revizuirii[763].

În situaţia în care, potrivit art.72, alin.3 (sau altor articole care fac referire directă la legea organică) materia reglementată prin normele internaţionale aparţine acestui domeniu, adoptarea legii de ratificare se va face cu procedura prevăzută de art.74, alin.1, pactul sau tratatul respectiv situându-se în ierarhia izvoarelor de drept pe treapta

---

[763] Cu privire la această problemă, vezi supra, Secţiunea a III-a a Capitolului V.

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

ocupată de aceste legi - organice -, având deci o forță juridică superioară legilor ordinare.

Dar, așa cum reiese din Legea nr.4/1991, **există și acorduri, pacte etc. care nu trebuie supuse ratificării de către Parlament.** În astfel de cazuri, două probleme se ridică: 1) dacă actele de acest gen vor fi integrate dreptului intern, avînd în vedere că art.11, alin.2 se referă doar la tratatele **ratificate** de Parlament și 2) care este forța lor juridică, în cazul în care s-a dat un răpuns afirmativ la prima întrebare, situație mult mai ușor de rezolvat, dacă ținem cont de faptul că actele obișnuite ale Guvernului sunt hotărârile și locul lor în ierarhia izvoarelor de drept din țara noastră, este cel ce urmează legii, sau ordonanței, în situația când aceasta nu trebuie suspusă aprobării de către Parlament

Se poate observa astfel că, în cele din urmă, *forța obligatorie a tratatelor internaționale* (a actelor normative internaționale, în general), se asigură prin manifestarea de voință a organelor de stat competente, a instituțiilor naționale. "Forța" actelor normative adoptate de aceste organe este diferită, ele situându-se pe trepte distincte ale sistemului izvoarelor de drept, și fiind determinată atât de natura lor - legi ale Parlamentului, hotărâri ale Guvernului etc. - cât și de obiectul de reglementare, care impune, după caz, adoptarea unei legi ordinare sau a unei legi organice.

E) Vorbind de transpunerea normelor internaționale în dreptul intern și de **forța tratatelor internaționale,** desigur că trebuie să facem deosebire între garanțiile juridice și cele de altă natură. Sigur că este foate important să stabilești garanții ale acestora, dar nu este suficient. **Dincolo** de garanțiile juridice se află cea mai grea sarcină a societăților contemporane, a celor naționale dar și a comunității internaționale în ansamblul ei. **S-a adoptat un număr foarte mare de acorduri,** s-au stabilit principii foarte generoase, tot mai multe state au aderat la astfel de acorduri (mai ales după terminarea războiului rece,

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

ca efect al prăbuşirii comunismului în statele din estul şi centrul Europei), s-au adoptat constiuţii noi ori s-au revizuit cele vechi în lumina acestor pacte, prevăzându-se un număr important de garanţii **juridice** a drepturilor şi libertăţilor fundamentale ale omului, **dar condiţia persoanelor fizice, în foarte multe state, nu s-a îmbunătăţit simţitor. Se pune, deci, şi problema asigurării priorităţii tratatelor internaţionale din punct de vedere economic şi social şi nu numai.** Este greu "să dai viaţă" unor reguli internaţionale, ca cele referitoare la "dreptul la un nivel de trai decent", "dreptul de a se bucura de cea mai bună sănătate fizică şi mintală", "dreptul la educaţie", "dreptul de a participa la viaţa culturală" etc., într-un stat în care bîntuie sărăcia şi înapoierea. Să ne amintim ce spunea Franklin. D. Roosevelt în 1941 care, vorbind de o lume fondată pe patru libertăţi esenţiale, enumera printre acestea, 1) eliberarea de sărăcie şi 2) eliberarea de frică[764].

În condiţiile existente azi în ţara noastră, asigurarea primatului dreptului internaţional privind drepturile omului rămâne o problemă a dreptului intern - prin dispoziţiile interne garantându-se preeminenţa celor internaţionale-, dar nu numai o problemă de ...drept. O bună reglementare juridică în domeniu constituie doar o premisă. Pentru ca aceasta să devină realitate, eforturile trebuie multiplicate, ele trebuind întreprinse pe toate planurile, *eliberarea de sărăcie şi de frică rămânând încă de actualitate*[765].

---

[764] Vezi Thomas **Buergenthal**/ Alexandre **Kiss**, La protection internationale des droits de l'homme. Précis, Edit. N. P. Engel, Kehl, Strasbourg, Arlington, 1991, p. 12.

[765] Un singur exemplu, dacă mai este nevoie, este de ajuns pentru a ilustra ideea. La 27 decembrie 1990, România a ratificat **Convenţia cu privire la drepturile copilului**, regulile cuprinse aici căpătând forţa juridică a unei legi. În acest act normativ, printre altele, se prevede obligaţia statelor semnatare a Convenţiei, deci, acum, şi a statului nostru, "de a asigura copilului protecţia şi îngrijirile necesare pentru **bunăstarea sa**" (s.n.). Dar care este "forţa" **reală** a acestui tratat? Copilul a cărui părinţi sunt şomeri, bolnavi etc., cui şi cum se va adresa pentru a accede la ....bunăstare? Cum se poate altfel atinge acest scop, decât prin măsuri - şi măsuri - economice? Privind astfel lucrurile, din nou realizăm imensa dificultate a scoaterii din marasm a societăţii, sarcină care, în mod

Secțiunea III

Reglementarea drepturilor fundamentale în Constituția României

§I. Un posibil mod de abordare a problemei

În legătură cu prezentarea acelor dispoziții din Constituția României din 1991 care consacră drepturile fundamentale în lumina celor internationale din domeniu, o precizare trebuie făcută *ab initio*: **Titlul II**, cel afectat acestui domeniu, **este intitulat "Drepturi, libertăți și îndatoriri fundamentale"** fără a se preciza titularii acestor drepturi. Dar, din interpretarea textelor cuprinse aici, reiese, fără nici un fel de dubiu, că **drepturile prevăzute sunt ale omului și cetățeanului**, unele fiind atribuite doar cetățenilor, precum drepturile exclusiv politice, iar altele tuturor locuitorilor: cetățeni, străini sau apatrizi. De asemenea, trebuie remarcată de la început necesitatea interpretării normelor din Titlul II în lumina celorlalte replementări din Constituțe, în special în legătură cu cele din Titlul I - intitulat "Principii generale" - și din Titlul IV, unde sunt prevăzute importante sarcini ale statului, îndeosebi cu caracter economic. În sfârșit, dacă vrem să avem o imagine cât mai apropiată de realitate asupra reglementărilor constituționale din acest domeniu, trebuie să abordăm problema drepturilor și libertăților fundamentale în strânsă legătură cu obligațiile statului vis-a-vis de proprii săi cetățeni, de întreaga populație, așa cum sunt acestea consacrate în legea fundamentală.

Realizate aceste trei exigențe, logic, se impune o a patra, care, din punct de vedere al importanței ei, se situează însă pe primul plan, și

---

categoric, trebuie realizată și prin intermediul cooperării cu alte state sau cu organisme internaționale, deci și prin încheierea unor tratate și asigurarea forței lor juridice.

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

anume analiza drepturilor omului şi ale cetăţeanului din perspectiva acelor norme care dau expresie statului de drept, stabilindu-i coordonatele juridice, formale. O astfel de abordare presunune, însă, o privire de ansamblu asupra modului în care sunt reglementate puterile publice la noi şi care sunt limitele acestora.

Tripticul consacrat de Carta de la Paris pentru a nouă Europă (1990) - "stat de drept", "democraţie" şi "drepturile omului" - a influenţat fără doar şi poate constituantul român, după cum dorinţa imensă a unui întreg popor de a restaura aceste valori, sigur s-a reflectat în documentul amintit alături de voinţa celorlalte state participante.

Nu cu mult timp în urmă, în decembrie 1989, în Comunicatul Frontului Salvării Naţionale, anunţându-se dizolvarea structurilor comuniste, se preconizau **noi principii** de organizare socială - precum pluralismul politic, separaţia puterilor în stat, economia de piaţă etc. - ce constituie cerinţe ale statului de drept. Aceste principii au fost reafirmate prin Decretul-lege nr. 92/1990, în care se prevedea: "Puterea politică în Româmia aparţine poporului şi se exercită potrivit principiilor **democraţiei, libertăţii şi asigurării demnităţii umane, inviolabilităţii şi inalienabilităţii drepturilor fundamentale ale omului** (art.1) (s.n.). Dar, consacrarea acestora ca "valori supreme", care se presupun reciproc, se va realiza abia prin textele noii Constituţii. Trebuie remarcat, astfel, pe de o parte, afirmaţia de principiu făcută în art.1, alin.3 în care "statul de drept", "democraţia" şi "drepturile omului" sunt declarate "valori supreme", garantate de statul român şi, pe de altă parte, cuprinsul normativ al legii fundamentale, regulile consacrate aici - care dau expresie unei concepţii privind

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

organizarea puterii politice în confomitate cu exigențele principiilor amintite.

Fără să reluăm argumentarea afirmației potrivit căreia organizarea politică a societății se realizează de noua lege fundamentală în confomitate cu principiile amintite, **enumerăm în continuare doar câteva din rațiunile pe baza cărora am putea susține că azi, la noi, putem vorbi de existența unui "stat de drept în sens formal",** organizarea "normativă" a puterii fiind corespunzătoare exigențelor statului de drept, aşa cum au fost fomulate în doctrină. Astfel, este afirmată şi garantată juridiceşte suveranitatea poporului, conducerea acestuia prin structuri organizaționale ce constitute forme ale reprezentării semi-directe sau derivate, este afirmat şi aplicat în reglementarea constituirii organelor reprezentative principiul pluralismului politic, este afirmat şi aplicat în organizarea autorităților publice principiul separației puterilor în stat (chiar dacă afimația nu este făcută *in terminis*), constituindu-se reguli care reflectă principiul " Checks and balances"[766] (reguli prin care se prevăd mijloacele de control reciproc de care dispun autoritățile publice de la noi), este afirmat principiul autonomiei locale şi al descentralizării serviciilor publice, sunt consacrate drepturi şi libertăți fundamentale în conformitate cu "catalogul internațional al drepturilor omului", prevăzându-se şi garanții juridice ale acestora, sunt afirmate şi garantate - îndeosebi prin crearea Curții Constituționale - supremația Constituției şi legalitatea, după cum este afirmată şi garantată forța obligatorie a tratatelor internationale pe plan intern.

Dar, cu toate că *nu putem vorbi încă de un "stat de drept în sens material"*, adică de un stat în care normele juridice - ce

---

[766] Teoria *checks and balances* este fundamentată de John Locke în lucrarea sa de referință „Essay on the civil government", apărută în 1690.

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

reglementează în mod democratic puterile publice, stabilindu-le şi limitele (drepturile şi libertăţile fundamentale ale cetăţeanului) - **sunt şi transpuse în realitate, nu trebuie să minimalizăm importanţa organizării** - pe bază de norme constituţionale - **a puterilor în stat în conformitate cu exigenţele mai vechi şi mai noi ale statului de drept** şi, corelativ, nici faptul afirmării unor largi drepturi şi libertăţi.

§II. Caracterizare generală a reglementărilor cuprinse în Titlul II din Constituţie, referitor la drepturi, libertăţi şi îndatoriri fundamentale

Aprecierea globală a reglementărilor privind drepturile, libertăţile şi îndatoririle fundamentale trebuie să aibă în vedere - aşa cum precizam mai înainte - atât regulile cuprinse în Titlul II, prin care se consacră şi se garantează principalul mănunchi de dretpuri, cât şi cele cuprinse în alte structuri ale Constituţiei, precum Titlul I. Vom observa că acestea guvernează organizarea politică a societăţii, constituirea formelor organizaţionale etatice şi raporturile dintre ele, dar şi reglementarea drepturilor şi libertăţilor cetăţeneşti. Astfel, de exemplu, în art.1, alin.3 drepturile fundamentale sunt declarate "valori supreme ale societăţii, în art.4 se stabilesc criteriile non-discriminării, în art.5 se consacră un principiu fundamental al reglementării cetăţeniei, în art.6 se consacră dreptul la identitate al minorităţilor naţionale, în art.7 se stabileşte poziţia de principiu a statului nostru faţă de românii din străinătate, iar în art.11 se stabileşte principiul în conformitate cu care se realizează integrarea dreptului internaţional în dreptul intern. De asemenea, normele grupate înlăuntrul Titlului II trebuie anvizajate în lumina celor din Titlul IV, care, consacrînd importante sarcini ale statului, apar ca garanţii ale drepturilor recunoscute aici, îndeosebi ale celor economice.

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Dacă ne referim la Titlul II, trebuie să reliefăm **mai întâi** structurarea normelor, a conținutului normativ, fapt ce facilitează interpretarea voinței constituantului.

Acest Titlu cuprinde 4 capitole, după cum urmează:

1) **"Dispoziții comune"**, în care sunt formulate o serie de principii ce guvernează reglementarea drepturilor fundamentale, precum principiul universalității drepturilor şi obligațiilor (art.15), principiul egalității în drepturi (art.16), principiul protecției românilor în străinătate (art.17), principiul priorității dreptului international privind drepturile omului, în caz de contradicție între acesta şi legile interne (art.20, alin.2) etc.,

2) **"Drepturile şi libertățile fundamentale"**, în care sunt cuprinse atât drepturi ale omului în general, cât şi drepturi ale cetățeanului, consacracrându-se o paletă largă de drepturi, fapt ce reflectă grija Adunării constituante de a nu lăsa în afara reglementării nici unul din drepturile prevăzute în "catalogul universal al dreturilor omului",

3) **"Îndatoririle fundamentale"**, în care sunt prevăzute obligațiile cetățenilor față de propriul stat, ca un reflex al apartenței lor la acesta, şi

4) **"Avocatul poporului"**, instituție ce se creează pentru prima oară în țara noastră. Prin înființarea acesteia, se doreşte o lărgire a sferei formelor instituționale de ocrotire a drepturilor fundamentale.

Cu privire la Titlul II, mai trebuie făcută o precizare: şi acesta cuprinde, ca şi Titlul I, o serie de principii care guvernează reglementarea juridică a drepturilor, libertăților şi îndatoririlor fundamentale, precum **principiul egalității în drepturi** (art.16, alin.1), **principiul universalității** drepturilor (art.15), **principiul** interpretării şi **aplicării normelor constituționale** privind drepturile, libertățile şi îndatoririle fundamentale **în lumina pactelor internaționale** referitoare la drepturile omului (art. 20); principiul în conformitate cu care **restrîngerea exercițiului unor drepturi** se poate face numai prin lege, în acord cu condițiile prevăzute expres în

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Constituție şi în documentele internaționale referitoare la drepturile omului (art. 49); principiul **accesului liber la justiție** pentru apărarea drepturilor şi libertăților (art.21 şi 47); **principiul protecției românilor în străinătate** (art. 17); **principiul protecției străinilor și apatrizilor care locuiesc în România**, prin garantarea "persoanelor şi averilor" (art. 18); **principiul răspunderii statului pentru erorile judiciare** săvârşite în procesele penale etc.

În al doilea rând, simpla lectură a drepturilor înscrise în Titlul II, ne conduce la concluzia **lărgirii sferei de cuprindere a reglementărilor privind drepturile şi libertățile fundamentale**, ceea ce se impune ca un incontestabil pas înainte pe calea democratizării. Observăm, de asemenea, **ridicarea la rangul de principii constituționale a unor principii ce erau formulate anterior de texte aparținînd dreptului civil sau dreptului penal.** Astfel, de exemplu, sunt afirmate principiul neretroactivității legii (art.15, alin.2), principiul bunei-credințe în exercitarea drepturilor constituționale (art.54), principiul respectării dreptului altuia (art.54) etc. Vom remarca şi **drepturi noi**, care nu au fost consacrate până acum pe calea reglementării juridice, precum "dreptul la viață intimă, familială şi privată" (art.**26**), "dreptul la un nivel de trai decent" (art. **43**), dreptul la "ajutor de şomaj" (art. **43, al. 2**), "dreptul de protecție a persoanelor handicapate (art.**46**), dreptul la informație (art. **31**) etc.

În al treilea rând, trebuie subliniat că, **în principiu, toate drepturile consacrate în Titlul II sunt prevăzute cu garanții juridice**, acestea constituindu-se ca premise importante ale respectării lor, în special de către autoritățile publice. Amintim, **cu titlu de exemplu**, cele cuprinse în art. **23**, care consacră libertatea individuală, în art. **30**, care consacră libertatea de exprimare, în art. **41** referitor la dreptul de proprietate, în art. **44**, care garantează egalitatea copiilor din afara căsătoriei cu cei din căsătorie, precum şi cele cuprinse în art. **48**,

alin. 3 care prevede răspunderea patrimonială a statului pentru erorile judiciare săvârşite în procesele penale.

În al patrulea rând, se remarcă **alinierea reglementărilor noastre constituţonale** la unele prevederi *noi* din dreptul internaţional, cum sunt cele referitoare la "obiecţiunea de conştiinţă", care poate fi ridicată de cei ce nu pot efectua serviciul militar din motive religioase (art. **39, alin. 2** combinat cu art. **52** din Constituţie).

În al cincilea rând, se remarcă, ca un fapt ce ar putea fi cu adevărat pozitiv în condiţiile în care realitatea normativă ar coincide cu cea de fapt, **existenţa unor reglementări privind obligaţiile statului**, precum cele prevăzute în art. **33**, care-l obligă la adoptarea unor măsuri de asigurare a igienei, şi cele înscrise în art. **43**, care-l obligă la măsuri de dezvoltare economică şi protecţie socială menite să asigure un nivel de trai decent. În sfârşit, cu toate că deocamdată avem în vedere doar normele din Titlul II, este totuşi necesar să amintim în acest context existenţa unor astfel de obligaţii ale statului şi în alte titluri ale Constituţei, precum în Titlul IV, în cadrul căruia se prevede sarcina referitoare la creşterea calităţii vieţii (art. **134**) şi cea referitoare la ocrotirea proprietăţii (art. **135**). Extinderea sferei obligaţiilor statului apare ca efect a extinderii drepturilor si libertăţilor social-economice, al accentuării semnificaţiilor acestora, în condiţiile unei economii de tranziţie. În această lumină, apare clară necesitatea multiplicării valenţelor sociale ale statului. Observăm, astfel, că obligaţiile statului, corelative drepturilor şi libertăţilor cetăţeneşti, apar nu numai ca garanţii ale acestora, ci şi ca premise ale responsabilităţii lui.

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

§III. Caracterizare generală a reglementărilor constituționale care se referă - direct sau indirect - la drepturi și libertăți fundamentale

Dacă luăm în considerare ansamblul normelor constituționale care se referă la drepturi, libertăți și îndatoriri fundamentale vom remarca, pe de o parte, legătura intrinsecă dintre reglementările din Titlul II cu cele din Titlul III și V, dacă facem abstracție de Titlul IV la care ne-am referit deja. Astfel, regulile cuprinse în Capitolul VI din Titlul III referitoare la autoritatea judecătorească apar ca mijloace de realizare a drepturilor fundamentale înscrise în Titlul II, orice persoană putându-se adresa justiției (instanțelor judecătorești) "pentru apărarea drepturilor, libertăților și intereselor sale legitime", așa cum se stipulează în art. 21. La fel, regulile cuprinse în Titlul V - care reglementează organizarea și atribuțiile Curții Constituționale - trebuie privite și ele prin prisma legăturilor cu normele din Titlul II, pentru că scopul final al acestei instituții este tocmai apărarea drepturilor și libertăților fundamentale ale cetățenilor, chiar dacă acesta nu este prevăzut expres în legea noastră fundamentală. În sfârșit, trebuie relevată corelativitatea normelor din Titlul II cu cele din Titlul I, în mod deosebit cu prevederile art.1, alin.3 care consacră drepturile fundamentale ca "valori supreme", ale art.4, alin.2 care stabilește criteriile non-discriminării și ale art. 6 (coroborat cu art. 4, alin. 2 și art. 16) care consacră dreptul la identitate al minorităților naționale.

Nu spunem "o noutate" afirmînd că **noua Constituție a României este apreciată pe plan intern și international ca o constituție democratică, ca un document politico-juridic modern**, creat potrivit exigențelor organizării democratice a societății, așa cum

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

sunt acestea formulate în doctrină şi în unele documente politice internationale. Trebuie subliniat, de asemenea, că există şi opinii cu adevărat critice la adresa unor reglementări constituţionale, printre cele mai severe fiind cele exprimate în primele două numere ale "Revistei române de drepturile omului"[767]. Ba, mai mult, sunt şi autori - precum Eleodor Focşeaneanu - care îi neagă legitimitatea, ajungînd la concluzia că "în România se aplică o Constituţie care nu a intrat niciodată în vigoare"[768].

Analiza noii noastre Constituţii, în mod deosebit a reglementărilor privind drepturile, libertăţile şi îndatoririle fundamentale, comparativ cu alte constituţii, atît cu cele adoptate în Europa Centrală şi de Răsărit după căderea regimurilor comuniste, cît şi cu cele ale statelor democratice din Occident şi cu Constituţa noastră din 1923 (considerată cea mai democratică lege fundamentală a României) ne conduce la concluzia că avem o Constituţe democratică şi "bine făcută", "bine gândită". Dar, aceasta este impresia de ansamblu. Analiza **unor** reguli, însă, poate conduce, uneori, la rezultate contrare.

În ceea ce ne priveşte, de la început precizăm că nu împărtăşim punctul de vedere al celor ce "desfiinţează" Constituţia - precum autorul citat anterior -, dar nici punctul de vedere al acelora care utilizează numai superlative pentru aprecierea ei[769].

---

[767] Puncte de vedere critice, uneori exagerate, după părerea noastră, întâlnim şi în doctrina altor state. În acest sens vezi François Julien-**Laferrière**, La constitution roumaine du 8 décembrie 1991 ou le difficile aprentissage de la démocratie, în "Revue de droit publique", nr. 5/1993 şi Bernanrd **Lime**, Le systeme constitutionnel roumain, în "Revue de droit publique" nr. 2/1994.

[768] Vezi Eleodor **Focşeneanu**, Istoria constituţională a României, Editura Humanitas, Bucureşti, 1992, p. 173.

[769] Vezi, de exemplu, Ioan **Muraru**, în Constituţia României - comentată şi adnotată, p. 36-101 şi 107-116.

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Aşa cum spuneam, noua Constituţe poate fi apreciată, în ansamblu, pozitiv, dar există **raţiuni suficient de puternice pentru a critica unele texte**, inclusiv cele ce privesc drepturile fundamentale care formează obiectul acestui capitol.

§IV. Privire critică asupra UNOR reglementări constituţionale privind drepturile şi libertăţile fundamentale

Analiza textelor constituţionale care reglementează drepturile, libertăţile şi îndatoririle fundamentale sau statuează principii în acest domeniu, scoate, însă, la iveală nu numai aspecte pozitive, ca cele subliniate de noi anterior, ci şi unele carenţe sau lacune ale constituantului.

Astfel, mai întâi, se remarcă recurgerea relativ frecventă a acestuia la **propoziţii vocative**, neurmate de norme care să stabilească modalităţile de realizare a drepturilor consacrate, garanţiile lor juridice. În al doilea rând, am vrea să atragem atenţia asupra unui procedeu, tot atît de criticabil ca şi primul, şi anume cel al afirmării generoase a unor drepturi, sarcina organizării realizării lor, găsirea formelor normative de înfăptuire a acestora fiind lăsată pe seama legiuitorului ordinar. Astfel, de exemplu, în **alin.1 al art.33** se afirmă dreptul la ocrotirea sănătăţii, pentru ca în alin. 3 să se dea în sarcina legiuitorului ordinar "organizarea asistenţei medicale, a sistemului de asigurări sociale pentru boală, accidente, maternitate" etc. La fel, **art.43,** alin.1 cuprinde formulări vagi, imprecise, ce amintesc dureros de trecut, în legătură cu obligaţia statului de a asigura "un nivel de trai decent" cetăţenilor săi. Este adevărat că în alin. 2 se adaugă **nişte** drepturi, precum "dreptul la pensie", "dreptul la concediu de maternitate plătit", la "ajutor de şomaj" etc., dar toate aceste garanţii juridice s-au dovedit deja insuficiente pentru a putea vorbi de **un real** drept la "un nivel de trai decent".

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

O "afirmație" fără acoperire ni se pare și cea făcută în **art.44**, alin.1 referitoare la "dreptul și îndatorirea părinților de a asigura creșterea, educația și instruirea copiilor", deoarece nu se prevăd nici mijloacele pentru asigurarea acestui drept al copiilor, nici sancțiunea eventuală a părinților care nu-și respectă obligațiile care decurg de aici, nici căile prin care statul i-ar putea obliga pe aceștia să acționeze ca atare. De altfel, aceleași lacune remarcăm și la textele cuprinse în **art.45**, alin.4 în care se prevede că: "autoritățile publice au obligația să contribuie la asigurarea condițiilor pentru participarea liberă a tinerilor la viața politică, socială, economică, culturală și sportivă a țării". Frumos, dar atât; o prevedere generoasă, un ideal. Este un element specific unui document politic, dar nu unuia juridic. Mult mai important era să se detalieze, să se prevadă niște reguli care să constitute garanții juridice ale drepturilor consacrate.

Observăm că **afirmarea - doar afirmarea - unor drepturi și libertăți riscă să rămână simplă lozincă,** dacă nu este urmată de garanții, dacă în text nu sunt prevăzute și obligații concrete care incumbă statului sau dacă, lăsând această sarcină pe seama legiuitorului ordinar, acesta întârzie să intervină. Dar, se poate și mai rău; Constituția să consacre un principiu, iar parlamentul să-l încalce, fie pornind de la o interpretare eronată a acestuia, fie depășindu-și competențele. În acest sens este relevantă adoptarea Legii nr.58/1992 prin care au fost grav încălcate dispozițiile art. 16 combinat cu art.4 referitoare la egalitatea cetățenilor și ale art.53, alin.2 unde se statuează că "sistemul legal de impuneri trebuie să asigure așezarea justă a sarcinilor fiscale"[770]. Legea aceasta, prin care s-a preconizat un impozit majorat pe cumul **numai** pentru anumite categorii de salariați, precum și Decizia Curții Constituționale referitoare la Legea de modificare a Legii nr.58/1992, au scos în evidență și alte lacune ale Constituției.

Astfel, observăm **mai întâi** că lipsa posibilității **sesizării** Curții amintite de către cetățeni în legătură cu neconstituționalitatea unei legi are drept consecință faptul că nu pot să acționeze împotriva unor prevederi neconstituționale decât dacă... au ajuns la proces, numai pe această cale putînd ridica excepția de neconstituționalitate. Or, este ştiut că cele mai democratice constituții prevăd dreptul de acțiune, de sesizare directă a jurisdicțiilor constituționale[771]. **În al doilea rând** s-a constatat, cu această ocazie, că art. 4 din Constituție este astfel formulat încât face posibilă discriminarea pe alte criterii decît cele prevăzute expres aici. În acest sens, poate fi dat ca exemplu adoptarea Legii nr.58/1992 de către Parlament, prin care s-a făcut o discriminare în ceea ce priveşte regulile aplicabile impozitului în cazul cumulului de funcții. Or, dacă comparăm art. 4 cu art. 14 din Convenția Europeană a Drepturilor Omului şi art. 26 din Pactul internațional referitor la drepturile civile şi politice, vom vedea că prezintă o serioasă lacună: face o enumerare limitativă a criteriilor de non-discriminare, în loc să recurgă la una enunciativă, lăsându-se astfel o portiță deschisă discriminării.

În sfârşit, dacă ne referim la unele prevederi - precum cele din **art.134, lit."f"** privind "creşterea calității vieții" şi cele din **art.43, alin.1** referitoare la "un nivel de trai decent", nu putem să nu subliniem ***prăpastia dintre normativitate şi realitate***. Dar, Constituția **trebuia** să prevadă sarcinile care dau expresie afirmației de principiu cuprinse în art.1, alin.3 care proclamă statul român ca stat **social** - "valoare supremă" şi "garantată".

Analizând drepturile fundamentale în strânsă legătură cu obligațiile statului, remarcam ca un fapt pozitiv reglementarea relativ

---

[770] Vezi supra, p. 466.

[771] Vezi, de exemplu, Legea fundamentală a Germaniei (art. 93, alin.1, pct. 4a), Constituția Spaniei (art. 161, alin. 1, pct. b) şi Constituția Portugaliei (art.280) etc.

"detaliată" a acestora şi implicit a responsabilităţilor sale. Dar şi în această privinţă pot fi formulate unele observaţii. Astfel, de exemplu, se putea prevedea şi trebuia să se prevadă, răspunderea statului în situaţia în unor grave prejudicii suferite de cetăţeni.... prin **lipsa de reglementare juridică în domenii importante de relaţii sociale**, sau întârzierea lor condamnabilă. Ne gândim mai întâi la întârzierea reglementărilor privind învăţământul particular - fapt ce a determinat apariţia şi prolifererarea unor fenomene care scapă controlului etatic, cu grave repercursiuni pentru stat, dar şi pentru individ -, a reglementărilor privind practicarea avocaturii şi, mai ales, a celor privind restituirea imobilelor abuziv trecute în patrimoniul statului în perioada dictaturii.

Adoptarea unei constituţii care organizează democratic societatea, stabilind reguli de lungă durată sau pentru totdeauna (ştiut fiind că sunt state care au adoptat o singură constituţie de-a lungul existenţei lor, precum SUA), şi doctrine care afirmă că un popor adoptă o constituţie doar o singură dată, (ulterior apelând doar la revizuiri)[772], **nu înseamnă şi instaurarea instantanee a relaţiilor preconizate**. Ca să devină realitate, ea trebuie înţeleasă, receptată corect, aplicată. Fiind "o reformă profundă", de perspectivă, se transformă în realitate în timp. Instituirea formelor organizaţionale prevăzute de noua noastră Constituţie, funcţionarea lor potrivit scopurilor afirmate, dar mai ales ordonarea şi desfăşurarea relaţiilor dintre cetăţeni şi dintre aceştia şi stat în conformitate cu noile principii, afirmarea personalităţii umane ***constituie un proces deosebit de complex***, care nu se instaurează pe făgaşul normal de la sine, ci prin efortul conjugat al tuturor. Efortul se manifestă, indubitabil, pe toate planurile: economic, social, instituţional, normativ etc. În toate

---

[772] Vezi, de exemplu, Jean-François **Aubert**, op. cit., p. 130 ş.u.

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

domeniile trebuie acționat, dar reforma principală - sigur, nu de natură constituțională - se situează pe planul transformării ***omului***, a "omului ***cetății***". Aici sunt necesare îndeosebi mutații de esență. Libertatea, demnitatea şi responsabilitatea "afirmate" ca atare de fiecare dintre noi, pot determina ***puterea*** să acționeze corect şi eficient, orientându-se către scopurile urmărite prin adoptarea Constituției.

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

ANEXE

1. Regulamentul Camerei Deputaților

2. Legea privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

REGULAMENTUL CAMEREI DEPUTAŢILOR*

Capitolul I
Organizarea Camerei Deputaţilor

Secţiunea I

Constituirea Camerei Deputaţilor

Art. 1. – Camera deputaţilor nou-aleasă se întruneşte în ziua şi la ora stabilită prin actul de convocare emis de Preşedintele României, în conformitate cu prevederile Constituţiei.

Art. 2. – Până la alegerea Biroului permanent, lucrările Camerei deputaţilor sînt conduse de cel mai în vîrstă deputat, în calitate de preşedinte de vîrstă, asistat de 4 secretari, desemnaţi din rîndul celor mai tineri deputaţi.

Imposibilitatea exercitării atribuţiilor de către preşedintele de vârstă sau de către unul ori mai mulţi secretari prevăzuţi la alin.1 atrage, de drept, înlocuirea acestora cu deputatul cel mai în vârstă sau, după caz, cu cei mai tineri deputaţi din rîndul celor prezenţi.

În intervalul de timp prevăzut la alin.1 nu pot avea loc dezbateri parlamentare, cu excepţia celor care privesc validarea mandatelor de deputat.

Art. 3. – Pentru validarea mandatelor, Camera Deputaţilor alege, în prima sa şedinţă, o comisie compusă din 30 de deputaţi care să reflecte configuraţia politică a Camerei, aşa cum aceasta rezultă din constituirea grupurilor parlamentare.

Comisia de validare funcţioneată pe întreaga durată a mandatului Camerei Deputaţilor.

Art. 4. – Numărul deputaţilor care vor fi desemnaţi în comisia de validare de către fiecare grup parlamentar este în funcţie de proporţia membrilor săi în totalul deputaţilor.

Propunerile pentru stabilirea numărului de deputaţi care revine fiecărui grup parlamentar se fac de către liderii acestor grupuri şi se transmit secretarilor.

---

* Republicat în temeiul art. II din Hotărîrea Camerei Deputaţilor nr.4 din 11 martie 1996, publicată în Monitorul Oficial al României, partea I, nr.53 din 14 martie 1995.

Regulamentul Camerei Deputaţilor a fost aprobat prin Hotărârea Camerei Deputaţilor nr. 8 din 24 februarie 1994, publicată în Monitorul Oficial al României, partea I, nr.50 din 25 februarie 1994. A fost republicat apoi, în temeiul art. III din Hotărârea Camerei Deputaţilor nr.18 din 30 mai 1995, publicată în Monitorul Oficial nr. 53 din 2 iunie 1995, dându-se articolelor o nouă numerotare.

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Preşedintele de vârstă reprezintă Camerei aceste propuneri în ordinea mărimii grupurilor parlamentare, iar Camera Deputaţilor hotărăşte asupra lor cu votul majorităţii deputaţilor prezenţi.

Propunerile pentru componenţa nominală a comisiei se fac de către grupurile parlamentare în limita numărului de locuri aprobat.

Componenţa comisiei este aprobată de Cameră cu votul majorităţii deputaţilor prezenţi.

Art. 5. – Comisia de validare îşi alege un preşedinte şi 2 vicepreşedinţi, care alcătuiesc biroul comisiei, şi se organizează în 9 grupe de lucru, compuse din cîte 3 membri, cu respectarea pe cît posibil a proporţiei prevăzute la art. 4 alin. 1.

Art. 6. – Biroul comisiei repartizează grupelor de lucru dosarele referitoare la alegerea deputaţilor primite de la Biroul Electoral Central, cu excepţia celor privind membrii grupelor de lucru.

Verificarea legalităţii alegerilor deputaţilor care compun grupele de lucru se face de către biroul comisiei de validare.

Biroul comisiei de validare şi grupele de lucru sunt obligate să prezinte comisiei propunerile privind validarea sau invalidarea mandatelor de deputat, în scris, în termen de cel mult 3 zile de la constituirea comisiei. Aceste propuneri se adoptă cu votul majorităţii membrilor biroului sau grupelor de lucru.

După expirarea termenului de 3 zile, discutarea dosarelor nesoluţionate se face în plenul comisiei.

Comisia de validare se pronunţă asupra contestaţiilor nesoluţionate şi asupra acelora a căror soluţionare s-a făcut cu încălcarea dispoziţiilor legale referitoare la procedura de soluţionare.

Art. 7. – Comisia de validare poate propune invalidarea alegerii unui deputat în cazurile în care constată că alegerea deputatului s-a făcut prin încălcarea legii, inclusiv prin fraudă electorală.

Art. 8. – Comisia, în cel mult 4 zile de la constituire, întocmeşte un raport în care vor fi precizaţi deputaţii pentru care se propune validarea, invalidarea sau, după caz, amânarea validării mandatelor, cu motivarea pe scurt a propunerilor de invalidare sau de amânare.

Art. 9. – Raportul este aprobat de comisie cu votul majorităţii membrilor acesteia; în caz de paritate, votul preşedintelui este hotărâtor.

Art. 10. – Camera Deputaţilor se întruneşte în şedinţă, de drept, în a 5-a zi de la constituirea comisiei de validare, pentru dezbaterea raportului acesteia.

Raportul comisiei de validare se prezintă Camerei Deputaţilor de către preşedintele acesteia.

Art. 11. – În cazul deputaţilor pentru care nu există motive de invalidare potrivit art. 7, se întocmeşte, pe circumscripţii electorale, o listă cu numele şi

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

prenumele acestora, asupra căreia Camera se pronunţă printr-un singur vot. În cazul deputaţilor la care a fost propusă invalidarea mandatului, Camera dezbate şi se pronunţă prin vot pentru fiecare caz în parte.

Validarea sau invalidarea mandatelor de deputat se face cu votul majorităţii deputaţilor prezenţi.

Art. 12. – Camera Deputaţilor este legal constituită după validarea a două treimi din mandatele de deputat.

Secţiunea a 2-a

Grupurile parlamentare

Art. 13. – Grupurile parlamentare sunt structuri ale Camerei Deputaţilor. Ele se pot constitui din cel puţin 10 deputaţi care au candidat în alegeri pe listele aceluiaşi partid sau ale aceleaşi formaţiuni politice.

Deputaţii unui partid sau ai unei formaţiuni politice nu pot constitui decât un singur grup parlamentar.

Deputaţii care au candidat pe listele unei coaliţii electorale şi fac parte din partide sau formaţiuni politice diferite pot constitui grupuri parlamentare proprii ale partidelor sau formaţiunilor din care fac parte.

Deputaţii unor partide sau formaţiuni politice care nu întrunesc numărul necesar pentru a forma un grup parlamentar, precum şi deputaţii independenţi se pot reuni în grupuri parlamentare mixte sau se pot afilia altor grupuri parlamentare constituite potrivit alin.1.

Deputaţii care reprezintă organizaţiile cetăţenilor aparţinând minorităţilor naţionale, altele decât minoritatea maghiară, pot constitui un singur grup parlamentar.

Art. 14. – În prima sa şedinţă, fiecare grup parlamentar procedează la desemnarea conducerii proprii alcătuită din lider şi, după caz, unu sau mai mulţi locţiitori.

Art. 15. – Liderul grupului prezintă Camerei denumirea acestuia, precum şi componenţa lui numerică şi nominală.

Succesiunea prezentărilor se stabileşte de către preşedintele de vârstă al Camerei, în ordinea mărimii grupurilor parlamentare.

Art. 16. – Grupurile parlamentare au la dispoziţie, prin grija Biroului permanent, câte o sală pentru întruniri şi alte spaţii pentru desfăşurarea activităţii, precum şi dotările de birou necesare.

În funcţie de mărimea grupurilor parlamentare, acestea au dreptul la un număr de experţi după cum urmează:

– pînă la 25 membri 2 experţi;

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

– de la 26 la 50 membri 3 experţi;
– peste 50 membri 5 experţi.

Grupurile parlamentare dispun, de asemenea, de mijloace de transport şi de o secretară-dactilografă. Numărul mijloacelor de transport se stabileşte în funcţie de mărimea grupurilor parlamentare, după cum urmează:

– până la 25 membri 1 mijloc de transport;
– de la 26 la 50 membri 2 mijloace de transport;
– de la 51 la 75 membri 3 mijloace de transport;
– de la 76 la 100 membri 4 mijloace de transport;
– peste 100 membri 5 mijloace de transport.

Personalul prevăzut la alin.2 şi 3 se încadrează pe baza opţiunii conducerii fiecărui grup parlamentr, iar fondurile necesare se asigură din bugetul Camerei Deputaţilor.

Art. 17. – Preşedintele Camerei Deputaţilor, împreună cu liderii grupurilor parlamentare, repartizează locurile în sala de şedinţe pentru fiecare grup parlamentar.

Art. 18. – Formarea de grupuri parlamentare ale unor partide care nu au obţinut mandate în urma alegerilor este interzisă.

Art. 19. – Orice modificare intervenită în compoziţia unui grup parlamentar se aduce la cunoştiinţa preşedintelui Camerei Deputaţilor sub semnătura liderului grupului şi, după caz, a deputatului.

Preşedintele Camerei informează deputaţii, în şedinţă publică, asupra modificărilor intervenite în componenţa grupurilor parlamentare.

Secţiunea a 3-a

Alegerea preşedintelui Camerei Deputaţilor şi a celorlaţi membri ai Biroului permanent

Art. 20. – După constituirea legală a Camerei Deputaţilor se alege preşedintele Camerei Deputaţilor şi apoi ceilalţi membri ai Biroului permanent al acesteia.

Preşedintele Camerei Deputaţilor este şi preşedintele Biroului permanent, din care mai fac parte 4 vicepreşedinţi, 4 secretari şi 4 chestori.

Biroul permanent se alcătuieşte prin negocieri între liderii grupurilor parlamentare, respectându-se, configuraţia politică a Camerei, aşa cum rezultă din constituirea grupurilor parlamentare.

Art. 21. – Preşedintele Camerei Deputaţilor este ales pe durata mandatului Camerei, prin vot secret, cu buletine de vot pe care sînt înscrise numele şi

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

prenumele tuturor candidaţilor propuşi de grupurile parlamentare. Fiecare grup parlamentar poate face o singură propunere.

Este declarat ales preşedinte al Camerei Deputaţilor candidatul care a întrunit votul majorităţii deputaţilor.

Dacă nici un candidat nu a întrunit, după două tururi, votul majorităţii deputaţilor, se organizează noi tururi de scrutin, în urma cărora va fi declarat preşedinte al Camerei Deputaţilor candidatul care a obţinut majoritatea voturilor deputaţilor prezenţi, în condiţiile întrunirii cvorumului prevăzut de art.64 din Constituţie.

Art. 22. – O dată cu alegerea preşedintelui Camerei, activitatea preşedintelui de vârstă încetează.

Art. 23. – Alegerea vicepreşedinţilor, a secretarilor şi a chestorilor care compun Biroul permanent se face la propunerea grupurilor parlamentare.

În vederea depunerii propunerilor, Camera Deputaţilor stabileşte numărul de locuri din Biroul permanent care revine, pe funcţii, grupurilor parlamentare, potrivit configuraţiei politice a Camerei.

Propunerile nominale pentru funcţiile prevăzute la alin.1 se fac de către liderii grupurilor parlamentare, în limita numărului de locuri stabilit potrivit alin2. Lista candidaţilor propuşi pentru Biroul permanent se supune în întregime votului Camerei Deputaţilor şi se aprobă cu majoritatea voturilor deputaţilor. Dacă nu se realizează această majoritate, se organizează un nou tur de scrutin, în care lista este aprobată cu majoritatea voturilor deputaţilor prezenţi. Votul este secret şi se exprimă prin bile.

Art. 24. – Vicepreşedinţii, secretarii şi chestorii sunt aleşi la începutul fiecărei sesiuni ordinare.

Art. 25. – Oricărui membru al Biroului permanent i se poate revoca mandatul înainte de expirarea acestuia, la cererea motivată a grupului parlamentar care l-a propus sau a cel puţin o treime din numărul deputaţilor provenind din minimum trei grupuri parlamentare. Votul este secret şi se exprimă prin bile pentru fiecare caz în parte, în cel mult 15 zile de la data înregistrării cererii de revocare.

Art. 26. – Funcţiile din Biroul permanent devenite vacante în timpul sesiunii se ocupă la propunerea grupului parlamentar căruia i-a fost repartizată funcţia respectivă, în condiţiile prevăzute la art. 23.

Art. 27. – O dată cu alegerea Biroului permanent, activitatea secretarilor desemnaţi în condiţiile art. 2 alin. 1 încetează.

Art. 28. – Hotărârile prevăzute la art. 1-27 se adoptă prin vot deschis, în afară de cazurile în care se prevede altfel.

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Secţiunea a 4-a

Biroul permanent al Camerei Deputaţilor

Art. 29. – Biroul permanent al Camerei Deputaţilor are următoarele atribuţii:

a) propune Camerei data începerii şi data încheierii sesiunilor parlamentare;

b) solicită preşedintelui Camerei convocarea unei sesiuni extraordinare;

c) supune aprobării Camerei Deputaţilor regulamentul acesteia, precum şi propunerile de modificare;

d) prezintă Camerei Deputaţilor spre aprobare proiectul de buget al acesteia şi contul de încheiere al exerciţiului bugetar;

e) pregăteşte şi asigură desfăşurarea, în bune condiţii, a lucrărilor Camerei Deputaţilor;

f) primeşte şi distribuie proiecte de legi, propunerile legislative şi rapoartele comisiilor parlamentare, în ordinea depunerii acestora la registratura Camerei Deputaţilor, dacă plenul Camerei nu stabileşte altfel;

g) întocmeşte proiectul ordinii de zi a şedinţelor Camerei şi programul de lucru al acesteia;

h) organizează relaţiile Camerei cu parlamentele altor state şi cu organizaţiile parlamentare pe baza consultării, în funcţie de natura acţiunilor avute în vedere, a Comitetului director al Grupului Român al Uniunii Interparlamentare, a grupurilor parlamentare, a Comisiei de politică externă şi a altor comisii permanente, informând Camera Deputaţilor asupra măsurilor stabilite, inclusiv cu privire la componenţa nominală a delegaţiilor;

i) supune spre aprobare Camerei Deputaţilor componenţa delegaţiilor permanente la organizaţiile parlamentare şi cu respectarea configuraţiei politice a Camerei;

j) aprobă statul de funcţii şi regulamentul serviciilor Camerei Deputaţilor; supune aprobării Camerei structura serviciilor acesteia;

k) conduce şi controlează serviciile Camerei Deputaţilor;

l) aprobă regulamentul privind paza şi accesul persoanelor în sediul Camerei Deputaţilor;

m) îndeplineşte orice alte atribuţii prevăzute de prezentul regulament, alte dispoziţii legale sau însărcinări date de către Camera Deputaţilor;

Dezbaterile din Biroul permanent se consemnează în procese-verbale sau stenograme.

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Deputaţii pot consulta stenogramele sau pot obţine o copie a acestora, cu excepţia celor declarate confidenţaile de către Biroul permanent, care pot fi numai consultate.

Art. 30. – Biroul permanent se convoacă la cererea preşedintelui Camerei Deputaţilor sau la cererea a cel puţin 4 membri ai săi.

Art. 31. – Preşedintele Camerei Deputaţilor are următoarele artibuţii:

a) convoacă deputaţii în sesiuni ordinare sau extraordinare;

b) conduce lucrările Camerei Deputaţilor, asistat obligatoriu de 2 secretari, şi asigură menţinerea ordinii în timpul dezbaterilor, precum şi respectarea regulamentului;

c) acordă cuvântul, moderează discuţiile, sintetizează problemele puse în dezbatere, stabileşte ordinea votării, precizează semnificaţia votului şi anunţă rezultatul acestuia;

d) conduce lucrările şedinţelor Biroului permanent;

e) sesizează Curtea Constituţională în condiţiile prevăzute de art.144 lit. a) şi b) din Constituţie;

f) asigură trimiterea de îndată la Senat, spre dezbatere, a proiectelor de legi adoptate sau respinse de Cameră sau după caz, Preşedintelui României, spre promulgare, a legilor votate, în termenele stabilite de lege;

g) reprezintă Camera Deputaţilor în relaţiile interne şi externe;

h) îndeplineşte orice alte atribuţii prevăzute de prezentul regulament, precum şi însărcinările date de către Camera Deputaţilor.

Art. 32. – Vicepreşedinţii îndeplinesc, prin rotaţie, atribuţiile preşedintelui, la cererea sau în caz de indisponibilitate a acestuia, precum şi alte sarcini încredinţate de Biroul permanent.

Art. 33. – Secretarii întocmesc lista înscrierilor la cuvânt, pe baza solicitărilor deputaţilor, în ordinea în care au fost făcute; prezintă propunerile, amendamentele şi orice alte comunicări adresate Camerei, efectuează apelul nominal, consemnează rezultatul votului, ţin evidenţa hotărârilor adoptate, veghează la întocmirea stenogramelor, asistă preşedintele în realizarea atribuţiilor ce-i revin şi îndeplinesc orice alte sarcini primite de la acesta sau de la Biroul permanent.

Art. 34. – Chestorii verifică modul de gestionare a patrimoniului, funcţionarea şi calitatea serviciilor Camerei Deputaţilor şi fac propuneri corespunzătoare. Exercită controlul financiar asupra cheltuielilor efectuate, prezintă Biroului permanent proiectul de buget anual, asigură menţinerea ordinii în localul Camerei Deputaţilor şi îndeplinesc alte atribuţii în conformitate cu dispoziţiile preşedintelui acesteia sau ale Biroului permanent.

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

În exercitarea atribuţiilor de control financiar-contabil chestorii sunt sprijiniţi de un corp de control compus din doi experţi contabili şi sunt subordonaţi numai plenului Camerei Deputaţilor.

La sfârşitul fiecărei sesiuni, chestorii prezintă Camerei Deputaţilor un raport cu privire la rezultatele controalelor efectuate.

Secţiunea a 5-a

Comisiile Camerei Deputaţilor

1. Dispoziţii comune

Art. 35. – Comisiile sunt organe de lucru ale Camerei Deputaţilor, înfiinţate cu scopul de a îndeplini însărcinările care le sunt încredinţate în vederea pregătirii lucrărilor Camerei.

Art. 36. – Camera Deputaţilor îşi constituie comisii permanente şi poate institui comisii de anchetă sau alte comisii speciale.

Camera Deputaţilor constituie, de asemenea, comisii de mediere sau alte comisii comune cu senatul.

Comisiile permanente sunt formate dintr-un număr de 13-40 deputaţi, stabilit, pentru fiecare în parte, de Camera Deputaţilor. Numărul membrilor şi componenţa nominală a comisiilor de anchetă sau speciale se aprobă o dată cu constituirea acestora.

Un deputat face parte obligatoriu dintr-o singură comisie permanentă din cele prevăzute la art.55, cu excepţia membrilor Biroului permanent.

Art. 37. – Alcătuirea comisiilor Camerei Deputaţilor se face cu respectarea configuraţiei politice a Camerei.

Pentru fiecare comisie, numărul de locuri care revine fiecărui grup parlamentar sau deputaţilor independenţi se stabileşte de Camera Deputaţilor, la propunerea Biroului permanent.

Art. 38. – Propunerile de membrii ai comisiilor se face, în termenul stabilit de preşedintele Camerei Deputaţilor, de către grupurile parlamentare, în limita locurilor stabilite art. 37 alin. 2.

Art. 39. – Membrii comisiilor sînt desemnaţi prin acordul liderilor grupurilor parlamentare, cu respectarea configuraţiei politice a Camerei.

În cazul în care nu există dezacord asupra desemnării membrilor în comisii potrivit alin.1, Camera va aproba componenţa comisiilor cu votul deschis al majorităţii deputaţilor prezenţi.

Art. 40. – Dacă grupurile parlamentare nu ajung la un acord asupra componenţei uneia sau mai multor comisii, Biroul permanent propune şi Camera

BOURNEMOUTH UNIVERSITY LIBRARY

hotărăşte, cu votul majorităţii membrilor prezenţi, asupra candidaturilor susţinute de fiecare dintre grupurile parlamentare, respectându-se configuraţia politică a Camerei.

Art. 41. – În prima lor şedinţă, convocată de preşedintele Camerei, comisiile permanente îşi aleg birourile, compuse dintr-un preşedinte, 2 vicepreşedinţi şi 2 secretari.

Componenţa biroului comisiei se stabileşte prin negocieri între liderii grupurilor parlamentare, respectându-se pe cât posibil, configuraţia politică a Camerei, aşa cum rezultă din constituirea grupurilor parlamentare.

Propunerile nominale pentru funcţiile prevăzute la alin. 1 se fac de către liderii grupurilor parlamentare, în cadrul numărului de locuri stabilit potrivit alin.2.

Lista candidaţilor pentru biroul comisiei se supune în întregime votului membrilor acesteia şi se aprobă cu majoritatea voturilor deputaţilor prezenţi.

Revocarea unui membru din biroul comisiei se hotărăşte cu votul majorităţii deputaţilor din comisie, la cererea grupului parlamentar care l-a propus sau a unei treimi din numărul membrilor comisiei.

Art. 42. – Biroul fiecărei comisii:

a) propune ordinea de zi a şedinţelor, supunând-o votului membrilor comisiei;

b) propune proiectul regulamentului de funcţionare al comisiei;

c) stabileşte sarcinile ce revin deputaţilor din comisie;

d) adoptă hotărâri în chestiuni care interesează bunul mers al activităţii comisiei;

e) constituie, dacă este necesar, subcomisii, desemnându-le misiunea, componenţa şi conducerea.

Art. 43. – Preşedintele comisiei:

a) conduce şedinţele comisiei;

b) poate propune ca la lucrările comisiei, în scopul realizării lor în bune condiţii, să ia parte şi alte persoane;

c) asigură reprezentarea comisiei în raporturile cu Guvernul, cu Biroul permanent al Camerei şi cu celelalte comisii;

d) îndeplineşte alte atribuţii cerute de desfăşurarea în bune condiţii a lucrărilor comisiei.

Art. 44. – Vicepreşedinţii comisiei îndeplinesc, pe rând, în lipsa preşedintelui, atribuţiile acestuia;

Art. 45. – Secretarii comisiilor:

a) ţin evidenţa prezenţei membrilor comisiei la şedinţele acesteia;

b) asigură redactarea tuturor actelor comisiei;

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

c) numără voturile exprimate în şedinţele comisiei;

d) urmăresc întocmirea proceselor-verbale ale şedinţelor comisiei;

e) îndeplinesc orice alte atribuţii necesare bunului mers al comisiei ca urmare a dispoziţiilor biroului sau ale preşedintelui acestuia.

Art. 46. – Convocarea şedinţelor comisiei se face cu cel puţin 24 de ore înainte, de către preşedintele acesteia sau, în lipsa lui, de un vicepreşedinte care îl înlocuieşte.

Participarea deputaţilor la şedinţele comisiilor este obligatorie.

În caz de absenţă nejustificată de la lucrările comisiei, se aplică prevederile art. 125 alin. 3.

Art. 47. – Şedinţele comisiilor nu sunt publice.

În mod excepţional, comisiile pot hotărî invitarea la dezbateri a reprezentaţilor presei, precum şi condiţiile în care lucrările pot fi transmise la radio sau televiziune, dacă acest lucru nu aduce atingerea unor interese de stat care recomandă păstrarea secretului acestor dezbateri.

Art. 48. – Miniştrii au acces la lucrările comisiilor. Dacă li se solicită participarea, prezenţa lor devine obligatorie. Guvernul trebuie înştiinţat, prin preşedintele Camerei, de data la care au loc şedinţele acestora.

Art. 49. – La şedinţele comisiilor au dreptul să participe deputaţii care au făcut propuneri care stau la baza lucrărilor acestora (autori de propuneri legislative, de amendamente etc.), precum şi, la cererea preşedintelui comisiei, specialişti ai Consiliului Legislativ.

Comisiile pot invita să participe la şedinţe persoane interesate, reprezentanţi ai unor organizaţii neguvernamentale şi specialişti din partea unor autorităţi publice sau a altor instituţii specializate.

Persoanele interesate şi reprezentanţii organizaţiilor neguvernamentale pot solicita participarea la lucrările comisiei printr-o cerere care se aprobă de membrii acesteia.

Persoanele prevăzute în prezentul articol pot fi ascultate în şedinţa comisiei, dar nu pot participa la vot.

Comisia poate hotărâ, la propunerea biroului comisiei, a preşedintelui sau a unui deputat, limitarea duratei luărilor de cuvânt. Deputaţii şi invitaţii sunt obligaţi să se refere exclusiv la chestiunea supusă dezbaterii. În caz contrar, preşedintele poate retrage cuvântul. Nimeni nu poate lua cuvîntul decît dacă îi este dat de preşedinte.

Art. 50. – Pentru ca şedinţele comisiilor să aibă loc în mod legal, este necesară participarea majorităţii membrilor care le compun.

Hotărârile comisiilor se adoptă cu votul majorităţii membrilor prezenţi.

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Art. 51. – Preşedinţii comisiilor permanente, în acord cu preşedintele Camerei, vor urmări ca, pe timpul desfăşurării sesiunilor, o zi pe săptămînă să fie consacrată exclusiv activităţii în comisii.

Art. 52. – La începerea dezbaterii unei lucrări aflate pe ordinea de zi, comisia desemnează, la propunerea preşedintelui, unu sau mai mulţi raportori dintre membrii săi.

Aceştia vor asigura redactarea raportului sau a avizului comisiei, care va fi supus aprobării acesteia.

Rapoartele şi avizele vor cuprinde, în mod obligatoriu, pe lîngă opinia majorităţii membrilor comisiei, şi părerea contrară motivată, a celorlalţi deputaţi din comisie.

Art. 53. – Votul în comisie este, de regulă, deschis.

În anumite situaţii, hotărâte prin vot de membrii acesteia, se poate recurge la vot secret.

Art.54. – Cu privire la desfăşurarea şedinţelor comisiilor se încheie procese-verbale, care pot fi consultate de deputaţi.

La sfârşitul fiecărei şedinţe, prin grija biroului comisiei, se redactează un comunicat de presă.

Sinteza lucrărilor fiecărei comisii se publică săptămânal în Monitorul Oficial al României, Partea a II-a. Sinteza cuprinde problemele dezbătute, rezultatul votului asupra articolelor şi a proiectelor de legi, numele şi prenumele celor absenţi.

Comisia, în cazuri justificate, va putea hotărâ stenografierea dezbaterilor acestora.

2. Comisiile permanente

Art. 55. – Comisiile permanente se aleg pe întreaga durată a legislaturii. Denumirea şi domeniile de activitate ale comisiilor permanente sunt următoarele:

1. Comisia pentru politică economică, reformă şi privatizare

– restructurarea economiei la nivel macroeconomic şi la nivel sectorial; programe de reconstrucţie şi dezvoltare; prognoză economică; mijloace şi instituţii specifice ale economiei de piaţă; problemele preţurilor şi a concurenţei; libera iniţiativă; privatizarea; activitatea economică a Fondului Proprietăţii de Stat şi a Fondurilor Proprietăţii Private, a regiilor autonome şi a societăţilor comerciale cu capital integral de stat sau mixt; importul şi exportul de capital;

– alte probleme privind strategia dezvoltării economice şi politica reformei.

BUCHAREST CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

2. Comisia pentru buget, finanţe şi bănci

– bugetul de stat şi execuţia bugetară; bugetul asigurărilor sociale de stat şi execuţia acestuia; politica financiară; sistemul de impozite şi taxe, asigurări şi reasigurări; echilibru monetar, circulaţia bănească, credite şi sisteme de credite, dobînzi, scont; bursa de valori şi efecte; împrumuturi externe ale statului sau garantate de stat; investiţii realizate din credite bugetare.

3. Comisia pentru industrie şi servicii

– industria şi ramurile ei; transporturi, telecomunicaţii, comerţ (interior şi exterior), turism; protecţia consumatorilor; strategii de dezvoltare a industriilor şi a serviciilor; asigurarea resurselor de materii prime şi energie pentru economia naţională; dezvoltarea întreprinderilor mici şi mijlocii în industrie şi în servicii; probleme specifice ale privatizării în industrie şi servicii, ale dezvoltării sectorului privat în aceste ramuri; bursele de mărfuri industriale şi servicii; strategii de investiţii; calitatea produselor industriale şi a serviciilor; standarde şi mărci; protecţia investiţiilor şi a mărcilor; progresul tehnic şi dezvoltarea tehnologică; eficienţa şi capacitatea concurenţială a produselor şi serviciilor pe piaţa internă şi externă.

4. Comisia pentru agricultură, silvicultură, industrie alimentară şi servicii specifice

– programe în domeniul agriculturii, horticulturii, zootehniei, pisciculturii, silviculturii, fondului cinegetic; probleme specifice ale privatizării în agricultură; libera iniţiativă, forme de proprietate, de asociere, creditare, arendare; gospodărirea fondului funciar; activitatea societăţilor şi regiilor cu capital de stat sau mixt din agricultură, îmbunătăţiri funciare, industrie alimentară şi silvicultură.

5. Comisia pentru drepturile omului, culte şi problemele minorităţilor naţionale

– drepturile omului şi cetăţeanului; problemele minorităţilor; libertatea de conştiinţă; problemele cultelor religioase; libertatea de exprimare prin alte mijloace decât prin presă.

6. Comisia pentru administraţie publică, amenajarea teritoriului şi echilibru ecologic

– autonomia locală; reforme administrative; organizarea administrativ-teritorială; statutul funcţionarului public; sisteme urbane şi rurale; reţele urbane şi rurale; finanţele publice locale; sisteme ecologice şi echilibru ecologic; calitatea aerului, apei, solului; protecţia florei, faunei şi aşezărilor umane; recuperarea zonelor deteriorate; tehnologii pentru controlul şi eliminarea emisiilor poluante; gospodărirea apelor; amenajarea teritoriului; construcţii.

7. Comisia pentru muncă şi protecţie socială

– raporturile individuale de muncă (contractul individual de muncă, timpul de lucru, concediile, protecţia muncii, sistemul de salarizare, jurisdicţia muncii, conflictele colective de muncă); statutul juridic al sindicatelor şi al organizaţiilor patronale; sistemul asigurărilor sociale (pensii, indemnizaţii, ajutor de şomaj, alocaţie de stat); asistenţa socială (ajutoare materiale, gratuităţi; ajutoare materiale pentru persoane defavorizate: bătrâni, persoane handicapate, minori şi altele); problematica ocupării forţei de muncă.

8. Comisia pentru sănătate şi familie

– ocrotirea sănătăţii populaţiei; asistenţa sanitară; forme de organizare a reţelei sanitare; probleme sociale ale familiei, mamei şi copilului, bătrânilor şi handicapaţilor; probleme demografice.

9. Comisia pentru învăţământ, ştiinţă, tineret şi sport

– învăţămîntul de toate formele şi gradele; cercetarea ştiinţifică; activitatea sportivă; problemele tineretului; protecţia proprietăţii intelectuale.

10. Comisia pentru cultură, arte, mijloace de informare în masă

– instituţii de artă şi cultură; protecţia patrimoniului; activitatea presei şi a celorlalte mijloace de informare în masă.

11. Comisia juridică, de disciplină şi imunităţi

– constituţionalitatea proiectelor de legi şi a propunerilor legislative, reglementări în domeniul dreptului civil, penal, contravenţional, procedură civilă, penală, administrativă, organizare judecătorească; alte recomandări cu caracter precumpănitor juridic; probleme legate de interpretarea Regulamentului Camerei Deputaţilor; probleme de disciplină parlamentară, incompatibilităţi şi imunităţi.

12. Comisia pentru apărare, ordine publică şi siguranţă naţională

– probleme privind apărarea, ordinea publică şi siguranţa naţională.

13. Comisia pentru politică externă

– probleme şi programe de politică externă a României; dialogul bilateral cu comisiile similare ale parlamentarilor altor state şi ale organismelor parlamentare internaţionale; avizarea tratatelor, convenţiilor şi altor instrumente internaţionale la care aderă România; audierea persoanelor propuse a fi numite în funcţia de ambasador al României în străinătate, în urma căreia dă un aviz consultativ.

14. Comisia pentru cercetarea abuzurilor, corupţiei şi pentru petiţii

– examinarea petiţiilor primite şi cercetarea abuzurilor semnalate prin aceste petiţii; efectuarea unei anchete asupra abuzurilor sesizate în cazurile în care Camera dispune aceasta ca urmare a prezentării, potrivit regulamentului, a unei cereri în faţa Camerei.

Art. 56. – Schimbarea unui membru al unei comisii se face la propunerea grupului său parlamentar şi cu aprobarea Camerei Deputaţilor.

În cazul cînd un grup parlamentar îşi modifică componenţa sau îşi încetează existenţa, Camera Deputaţilor poate hotărâ asupra rămânerii în comisii a reprezentantului grupului iniţial.

Art. 57. – Comisiile permanente examinează proiecte de legi, propuneri legislative şi amendamente, în vederea elaborării rapoartelor sau avizelor; dezbat şi hotărăsc asupra altor probleme trimise de Biroul permanent; pot efectua anchete parlamentare în condiţiile art. 68 din prezentul regulament.

Art. 58. – Biroul permanent trimite, spre examinare şi în vederea elaborării rapoartelor, proeictele de legi, propunerile legislative şi amendamentele comisiei permanente sesizate în fond, în componenţa căreia intră materia reglementată prin proeictul sau propunerea respectivă. El poate sesiza şi alte comisii pentru a-şi da avizul cu privire la lucrarea respectivă.

Art. 59. – Orice comisie permanentă care se consideră competentă pentru a-şi da avizul asupra unui proiect de lege, propunere legislativă sau amendament trimis de Biroul permanent altei comisii informează pe preşedintele acestuia că doreşte să-şi dea avizul.

În caz de refuz din partea Biroului permanent, Camera hotărăşte prin vot.

Art. 60. – Dacă o comisie permanentă consideră că un proiect de lege sau o propunere legislativă este de competenţa în fond a altei comisii, ea poate cere Biroului permanent, în termen de cel mult 10 zile de la anunţarea în plen a proiectului de lege sau a propunerii legislative, trimiterea lor către acea comisie.

În caz de refuz din partea acestuia, se va proceda potrivit art. 59 alin. 2.

La fel se va proceda şi în caz de conflict de competenţă între comisii.

Art. 61. – Comisia permanentă sesizată în fond va putea stabili un termen în care să-i fie remise avizul sau avizele celorlalte comisii care examinează proiectul sau propunerea legislativă, consultându-se cu acestea şi ţinând seama de termenul de predare a raportului.

În caz de nerespectare a acestui termen, comisia sesizată în fond îşi va putea redacta raportul fără a mai aştepta avizul sau avizele respective.

Art. 62. – La şedinţele comisiei sesizate în fond pot participa la dezbateri raportorii comisiilor sesizate pentru avize.

Art. 63. – În raportul comisiilor sesizate în fond se face referire la toate avizele celorlate comisii, care au examinat proiectul sau propunerea respectivă, la toate amendamentele primite şi la avizul Consiliului Legislativ.

Raportul va cuprinde propuneri motivate privind admiterea fără modificări a actului examinat, respingerea acestuia sau admiterea lui cu modificări şi se înaintează Biroului permanent.

În cazul în care o comisie examinează în fond mai multe proiecte de legi şi propuneri legislative care au acelaşi obiect de reglementare se întocmeşte un singur raport, cu respectarea prevederilor de la alin. 1 şi 2.

Art. 64. – Biroul permanent, după consultarea preşedintelui comisiei sesizate în fond, stabileşte un termen înăuntru căruia comisia trebuie să-şi depună raportul; modificarea acestui termen poate fi aprobată numai de Cameră. Termenele stabilite de Biroul permanent nu pot fi, de regulă, mai mici de 14 zile sau mai mari de 60 de zile.

Raportul va fi imprimat şi difuzat deputaţilor cu cel puţin 8 zile înainte de data stabilită pentru dezbaterea proiectului sau propunerii legislative în plenul Camerei.

Art. 65. – Avizarea amendamentelor scrise, depuse de deputaţi cu cel puţin 6 zile înainte de data începerii dezbaterii în plen, se va face de către comisia sesizată în fond şi, numai dacă aceasta consideră necesar, şi de o altă comisie.

Pentru amendamentele orale prezentate în plen cu privire la probleme de redactare sau la alte aspecte mai puţin însemnate, avizarea se va putea face oral de către raportorul comisiei sesizate în fond, la solicitarea preşedintelui Camerei.

Art. 66. – Dacă în urma dezbaterilor în plen intervin modificări importante pentru conţinutul proeictului, el se trimite spre reexaminare comisiei sesizate în fond. Asupta acestei măsuri, Camera Deputaţilor se pronunţă prin vot, la propunerea preşedintelui Camerei sau a unui grup parlamentar.

Art. 67. – Comisiile permanente pot ţine şedinţe comune cu aprobarea Biroului permanent care va stabili, cu acest prilej, în ce mod se va asigura conducerea lucrărilor. În asemenea situaţii, comisiile elaborează un raport sau aviz comun.

Art. 68. – Orice comisie permanentă poate porni o anchetă, în cadrul competenţei sale, cu încuviinţarea Camerei Deputaţilor, privitoare la activitatea desfăşurată de guvern sau de administraţia publică.

Pentru a obţine încuviinţarea, comisia va prezenta o cerere scrisă, adoptată cu votul majorităţii membrilor săi, în care vor fi enunţate materiile ce formează obiectul anchetei, scopul ei, mijloacele necesare şi termenul până la care raportul comisiei urmează a fi prezentat Camerei Deputaţilor.

3. Comisii speciale

Art. 69. – Camera Deputaţilor poate constitui comisii speciale pentru avizarea unor acte legislative complexe, pentru elaborarea unor propuneri legislative sau pentru alte scopuri, indicate în hotărârea de înfiinţare a comisiei. Propunerile legislative astfel elaborate nu se mai supun examinării altor comisii.

Prin aceeaşi hotărâre se vor desemna deputaţii ce compun comisia şi biroul acesteia, la propunerea Biroului permanent al Camerei, şi se va stabili termenul pînă la care raportul său va fi depus.

Comisiile speciale constituite potrivit alin.1 au acelaşi statut ca şi comisiile permanente.

Membrii comisiilor speciale îşi păstrează şi calitatea de membri ai comisiilor permanente.

Celelalte probleme legate de organizarea şi funcţionarea comisiei vor fi reglementate de biroul acesteia, în măsura în care prevederile art.35-54 din prezenta secţiune nu sunt îndestulătoare.

4. Comisii de anchetă

Art. 70. – La cererea unei treimi din membrii săi, Camera Deputaţilor va putea hotărâ înfiinţarea unei comisii de anchetă, prevederile art.35-54 şi art.69 alin.2-5 fiind aplicabile.

Art. 71. – Comisia de anchetă poate invita orice persoană care poate avea cunoştinţă despre o faptă sau împrejurare de natură să servească la aflarea adevărului în cauza care formează obiectul activităţii comisiei.

La cererea comisiei de anchetă orice persoană care cunoaşte fapte sau împrejurări în legătură cu obiectul cercetării sau care deţine un mijloc de probă este obligată să le aducă la cunoştinţă sau să le înfăţişeze. Instituţiile şi organizaţiile sunt obligate, în condiţiile legii, să răspundă la solicitările comisiei de anchetă, în termenul stabilit de către aceasta.

Când pentru lămurirea unor fapte sau împrejurări, în vederea aflării adevărului, sunt necesare cunoştinţele unor experţi, comisia de anchetă dispune efectuarea de expertize.

Dispoziţiile legii referitoare la citarea, prezentarea şi ascultarea martorilor, precum şi cele privitoare la prezentarea şi predarea obiectelor ori înscrisurilor sau efectuarea expertizelor se aplică în mod corespunzător.

Preşedintele comisiei atrage atenţia persoanei audiate că are obligaţia de a spune adevărul, de a nu ascunde nimic din ceea ce ştie şi că nerespectarea acestei obligaţii atrage răspunderea legală.

Dispoziţiile prezentului articol se aplică şi în cazul comisiilor permanente care desfăşoară anchete potrivit art.68.

5. Comisii de mediere

Art. 72. – Dacă una dintre Camere adoptă un proiect de lege sau o propunere legislativă într-o redactare diferită de cea redactată de cealaltă Cameră,

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

preşedintele Camerei Deputaţilor şi preşedintele Senatului vor iniţia procedura de mediere.

În acest scop, Biroul permanent va propune Camerei Deputaţilor, după consultarea grupurilor parlamentare, un număr de 7 deputaţi care vor face parte din comisia de mediere, urmărindu-se respectarea configuraţiei politice a Camerei.

Deputaţii aprobaţi de Camera Deputaţilor, împreună cu 7 senatori, desemnaţi de Senat, formează comisia de mediere.

Art. 73. – Comisia de mediere se reuneşte la sediul uneia dintre Camere la convocarea preşedintelui comisiei sesizate în fond de la Camera care a adoptat ultima proiectul şi stabileşte regulile după care îşi va desfăşura activitatea, inclusiv termenul în care urmează să prezinte raportul.

Conducerea lucrărilor se realizează prin rotaţie de către un deputat sau un senator, stabilit de comisie.

Art. 74. – Hotărârile comisiei se iau cu acordul majorităţii membrilor acesteia. În caz de egalitate la 7 voturi, decide votul preşedintelui care conduce şedinţa comisiei în momentul votării.

Art. 75. – Activitatea comisiei încetează odată cu depunerea raportului, a cărui aprobare are loc în condiţiile art.74, precum şi în cazul în care comisia nu ajunge la un acord asupra raportului în termenul stabilit.

În cazul în care comisia de mediere nu ajunge la un acord cu privire la textele aflate în divergenţă, în termenul stabilit potrivit art.73 alin. 1, sau dacă una dintre Camere nu aprobă raportul comisiei de mediere, textele aflate în divergenţă se supun dezbaterii în şedinţă comună a celor două Camere, potrivit regulamentului acestor şedinţe.

Capitolul II
Desfăşurarea lucrărilor Camerei Deputaţilor

Secţiunea I

Sesiunile şi actele Camerei Deputaţilor

Art. 76. – Camera Deputaţilor îşi desfăşoară activitatea în două sesiuni ordinare pe an. Prima sesiune începe în luna februarie şi nu poate depăşi sfârşitul lunii iunie. A doua sesiune începe în luna septembrie şi nu poate depăşi sfârşitul lunii decembrie.

Camera Deputaţilor se întruneşte şi în sesiuni extraordinare, la cererea Preşedintelui României, a Biroului permanent sau a cel puţin o treime din numărul deputaţilor.

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Cererea de convocare a unei sesiuni extraordinare se face în scris şi va cuprinde ordinea de zi, precum şi perioada de desfăşurare a sesiunii. Neaprobarea de către Cameră a ordinii de zi solicitată împiedică ţinerea sesiunii extraordinare.

Convocarea Camerei Deputaţilor se face de către preşedintele acesteia. Preşedintele nu va lua în considerare cererile pentru convocarea unei sesiuni extraordinare care nu îndeplinesc condiţiile prevăzute la alin. 2 şi 3.

În timpul sesiunilor Camera Deputaţilor lucrează în şedinţe în plen, pe comisii şi în grupuri parlamentare.

Art. 77. – Camera Deputaţilor adoptă legi, hotărîri şi moţiuni. De asemenea, Camera Deputaţilor poate adopta mesaje, declaraţii, rezoluţii şi alte acte politice.

Secţiunea a 2-a

Ordinea de zi şi programul de lucru

Art. 78. – Proiectul ordinii de zi şi proeictul programului de lucru ale Camerei Deputaţilor pentru săptămâna următoare se întocmesc de către Biroul permanent şi se comunică în scris deputaţilor în ultima şedinţă a săptămânii.

Materialele care se supun Camerei Deputaţilor, altele decât proiectele de legi sau propunerile legislative, se transmit Biroului permanent, pentru a fi înscrise pe ordinea de zi, cu cel puţin 10 zile înainte de dezbaterea lor în plen, în afară de cazul în care, prin lege, prin prezentul regulament sau prin hotărâre a Camerei, se prevede un termen mai scurt.

Art. 79. – La şedinţele Biroului permanent în care se dezbate proiectul ordinii de zi poate participa, la cerere, şi un membru al Guvernului, precum şi delegaţi ai grupurilor parlamentare nereprezentate în birou.

Art. 80. – Proiectul ordinii de zi poate cuprinde proiecte de legi, propuneri legislative, proeicte de hotărâri, precum şi, după caz, întrebări, interpelări, petiţii sau alte probleme propuse de Guvern, Biroul permanent ori deputaţi.

Proiectele de legi şi propunerile legislative avizate de comisii se înscriu în proiectul ordinii de zi în cel mult 10 zile de la primirea raportului comisiei sesizate în fond.

Art. 81. – Biroul permanent înscrie în proeictul ordinii de zi, cu prioritate şi, atunci când este cazul, la data solicitată, prezentarea şi dezbaterea cererilor adresate Camerei Deputaţilor de către Preşedintele României.

Art. 82. – Proiectul ordinii de zi şi proiectul programului de lucru sînt supuse spre aprobare Camerei în ultima zi de lucru, stabilită potrivit art.126, ce precede perioada pentru care au fost întocmite. Proiectul se aprobă cu votul majorităţii deputaţilor prezenţi.

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Art. 83. – Modificarea ordinii de zi poate avea loc numai în prima zi a săptămînii, la cererea Guvernului, a Biroului permanent sau a unui grup parlamentar.

Motivarea cererii de modificare a ordinii de zi sau a programului de lucru se face printr-o singură luare de cuvînt, limitată în timp. În cazul în care există opoziţie, se va da cuvântul unui singur vorbitor, după care se va trece la vot.

Modificarea ordinii de zi şi a programului se aprobă cu votul majorităţii deputaţilor prezenţi.

Secţiunea a 3-a

Procedura legislativă

Art. 84. – În exerciţiul dreptului de iniţiativă legislativă, Guvernul înaintează Camerei proiecte de legi. Deputaţii şi cetăţenii prevăzuţi la alin.1 pot prezenta Camerei Deputaţilor propuneri legislative. Ele trebuie însoţite de o expunere de motive şi redactate în forma cerută pentru proiectele de legi. Propunerile legislative formulate de deputaţi, care implică modificarea prevederilor bugetului de stat sau ale bugetului asigurărilor sociale de stat, trebuie să se fundamenteze pe informarea cerută, în mod obligatoriu, Guvernului, în condiţiile art. 110 din Constituţie.

Proiectele de legi se înaintează Camerei Deputaţilor însoţite de avizul Consiliului Legislativ.

În cazul propunerilor legislative iniţiate de cetăţeni, preşedintele Camerei, înainte de distribuirea lor la deputaţi şi sesizarea în fond a comisiei permanente, va solicita Curţii Constituţionale verificarea îndeplinirii condiţiilor constituţionale pentru exercitarea iniţiativei legislative.

Art. 85. – Toate proiectele şi propunerile legislative se înregistrează în ordinea prezentării lor şi sînt aduse la cunoştinţa Camerei, în prima şedinţă, prin anunţarea titlului, a iniţiatorului şi a comisiilor sesizate pentru examinare în fond şi pentru avizare. Ele se imprimă şi se distribuie deputaţilor de îndată, fiind trecute pe ordinea de zi în condiţiile art. 80 alin. 2.

Art. 86. – Proiectele şi propunerile legilsative se trimit, de îndată, de către Biroul permanent spre dezbatere şi avizare comisiilor permanente competente.

Art. 87. – Iniţiatorul proiectului sau al propunerii legislative poate să-şi retragă proiectul sau propunerea pînă la înscrierea sa în ordinea de zi.

Art. 88. – După examinarea proiectului sau a propunerii legislative, comisia permanentă sesizată în fond întocmeşte un raport care va cuprinde propuneri cu privire la adoptarea sau, după caz, modificarea ori respingerea proiectului sau a propunerii legislative examinate.

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Raportul se transmite Biroului permanent, care va asigura multiplicarea şi difuzarea acestuia Guvernului, deputaţilor şi iniţiatorilor cu respectarea termenului prevăzut la art. 64 alin. 2.

Art. 89. – Proiectele şi propunerile legislative avizate potrivit art. 86-88 se supun dezbaterii Camerei în succesiunea prevăzută pe ordinea de zi aprobată de aceasta.

Art. 90. – Deputaţii, grupurile parlamentare sau Guvernul au dreptul de a prezenta amendamente motivate în scris, care se transmit Biroului permanent cu cel puţin 6 zile înainte de dezbaterea proiectului sau propunerii legislative în plenul Camerei.

Amendamentele se supun examinării comisiilor competente, iar concluziile acestora se adaugă în raportul întocmit anterior.

Art. 91. – Dezbaterea generală a proiectului de lege sau a propunerii legislative este precedată de prezentarea, de către iniţiator, a motivelor care au condus la promovarea proiectului, precum şi raportul comisiei permanente de către preşedintele acesteia sau de un raportor desemnat de comisie.

Art.92. – Pentru dezbaterea generală a proiectului sau a propunerii legislative fiecare grup parlamentar poate să-şi desemneze un singur reprezentat. Preşedintele Camerei dă cuvântul reprezentanţilor grupurilor parlamentare în ordinea înscrierii. El poate propune Camerei limitarea timpului destinat dezbaterii generale.

Art. 93. – Iniţiatorul proiectului sau al propunerii legislative are dreptul să ia cuvântul înainte de încheierea dezbaterii generale.

Art.94. – În faza dezbaterii generale a proiectului sau a propunerii legislative nu pot fi propuse amendamente.

Art.95. – Dacă prin raportul comisiei sesizate în fond se propune respingerea proiectului sau a propunerii legislative, după încheierea dezbaterii generale, preşedintele cere Camerei să se pronunţe prin vot.

Art. 96. – Camera Deputaţilor trece la dezbaterea pe articole a proiectului sau a propunerii legislative, cu modificările propuse în raportul comisiei sesizate în fond.

Art. 97. – La discutarea fiecărui articol deputaţii pot lua cuvântul pentru a-şi exprima punctul de vedere. De asemenea, va putea lua cuvântul şi reprezentatul Guvernului sau al iniţiatorului.

Preşedintele Camerei poate supune, spre aprobare, sistarea discuţiilor la articolul dezbătut.

În cursul luărilor de cuvînt, amendamentele privind problemele de redactare sau alte aspecte mai puţin importante pot fi prezentate şi oral.

Amendamentele trebuie să se refere la un singur articol.

Art. 98. – Discutarea articolelor începe cu amendamentele.

În cursul dezbaterilor, deputaţii, Guvernul sau grupurile parlamentare pot pune în discuţie amendamentele respinse de comisia sesizată în fond sau amendamentele depuse la comisie, în conformitate cu prevederile prezentului regulament, dar care nu figurează în raportul acesteia.

În mod excepţional pot fi depuse amendamente noi şi în timpul dezbaterilor în plen.

Art. 99. – Când dezbaterea amendamentelor relevă consecinţe importante asupra proiectului sau propunerii legislative, preşedintele Camerei Deputaţilor poate trimite textele în discuţie comisiei sesizate în fond. În acest caz, autorii amendamentelor au dreptul să fie ascultaţi în cadrul comisiei. Acelaşi drept îl au şi reprezentanţii Guvernului.

Art.100. – Discutarea amendamentelor începe cu cele prin care se propune eliminarea unora din textele cuprinse în articolul supus dezbaterii şi continuă cu cele privind modificarea sau completarea acestuia. În cazul în care există mai multe amendamente de acelaşi fel, ele se supun la vot în ordinea în care au fost prezentate, începând cu cele cuprinse în raportul comisiei sesizate în fond.

Camera se va pronunţa prin vot distinct asupra fiecărui amendament, în afară de cazul în care adoptarea unuia exclude acceptarea celorlalte.

Fiecare articol se supune votului Camerei şi se adoptă cu votul majorităţii deputaţilor prezenţi.

Art. 101. –Dispoziţiile art. 85-100 sînt aplicabile şi pentru proiectele sau propunerile legislative primite din partea Senatului.

Secţiunea a 4-a

Procedura de urgenţă

Art. 102. – La cererea Guvernului sau din proprie iniţiativă, Camera Deputaţilor poate adopta proiecte de legi sau propuneri legislative cu procedură de urgenţă.

Cererea Guvernului şi propunerile Biroului permanent, ale grupurilor parlamentare sau ale comisiilor permanente se supun aprobării Camerei în ziua în care au fost înregistrate sau, ce urmează zilei de înregistrare a acestora.

Ordonanţele emise de Guvern în temeiul art. 114 alin (4) din Constituţie se supun aprobării Camerei Deputaţilor în procedură de urgenţă.

Art. 103. – Deputaţii, grupurile parlamentare sau Guvernul pot prezenta amendamente în scris, motivate, care se trimit comisiei sesizate, în termen de cel mult 48 de ore de la aprobarea procedurii de urgenţă. În acelaşi interval de timp, avizul Consiliului Legislativ se va trimite comisiei sesizate în fond.

Comisia sesizată în fond este obligată să depună raportul în cel mult 3 zile de la sesizare.

Art. 104. – Camera Deputaţilor, după primirea raportului comisiei sesizate în fond, înscrie cu prioritate pe ordinea de zi proiectul de lege sau propunerea legislativă şi trece la dezbaterea pe articole.

Art. 105. – La discutarea fiecărui articol pot lua cuvîntul pentru a-şi exprima punctul de vedere, în limita unei perioade de timp stabilite de Cameră, reprezentaul Guvernului, iniţiatorul, autorii amendamentelor depuse la comisia sesizată în fond şi cîte un deputat desemnat de fiecare grup parlamentar. În timpul dezbaterilor nu pot fi prezentate amendamente.

Art. 106. – Dezbaterea unui proiect de lege sau a unei propuneri legislative în procedură de urgenţă nu poate depăşi durata de timp aprobată de Cameră, la propunerea preşedintelui acesteia, după consultarea biroului comisiei în fond.

În situaţia în care timpul prevăzut la alin 1 s-a epuizat, dezbaterea se încheie şi preşedintele Camerei supune votului fiecare amendament cuprins în raportul comisiei sesizate în fond şi fiecare articol, după care se va proceda la votarea finală a proiectului de lege sau a propunerii legislative.

Secţiunea a 5-a

Procedura de vot

Art. 107. – Legile, hotărârile şi moţiunile se adoptă de Camera Deputaţilor, prin vot. Legile adoptate de Camera Deputaţilor pot fi legi constituţionale, legi organice şi legi ordinare.

Art. 108. – Votul deputatului este personal. El poate fi deschis sau secret.

Votul deschis se exprimă prin ridicarea mâinii, prin ridicare în picioare, prin apel nominal sau prin mijloace electronice.

Votul prin ridicarea mâinii sau prin ridicare în picioare are următoarea semnificaţie: pentru, contra sau abţinere.

Votul secret se exprimă prin buletine de vot, prin bile sau prin mijloace electronice.

Camera hotărăşte, la propunerea preşedintelui sau a unui grup parlamentar, ce modalitate de vot va folosi, în afară de cazul în care prin regulament se stabileşte o anumită procedură de vot.

Art.109. – Votul prin apel nominal se desfăşoară astfel: preşedintele explică obiectul votării şi sensul cuvintelor: „pentru" şi „contra"; unul din secretari dă citire numelui şi prenumelor deputaţilor: fiecare deputat răspunde: „pentru" sau „contra".

BUCUREŞTI CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

După terminarea apelului se repetă numele şi prenumele deputaţilor care nu au răspuns.

Art. 110. – Votul prin bile se desfăşoară astfel: în faţa preşedintelui Camerei Deputaţilor se aşază o urnă albă şi una neagră. Deputaţii vin pe rând la urne, după ce primesc de la secretari câte două bile, una albă şi una neagră, pe care le introduc în cele două urne. Bila albă introdusă în urna albă şi bila neagră introdusă în urna neagră înseamnă vot „pentru", iar bila neagră introdusă în urna albă şi bila albă introdusă în urna neagră înseamnă vot „contra".

Constatarea rezultatului votului, la încheierea scrutinului, se va face în prezenţa membrilor Biroului permanent.

Art. 111. – Votul prin mijloace electronice se realizează prin conectarea unuia din contactele care reprezintă „Vot pentru", „Vot împotrivă" sau „Abţinere". Rezultatul votului electronic se afişează prin dispoziţia preşedintelui Camerei. În cazul în care preşedintele Camerei, asistat de cei doi secretari, constată existenţa unor defecţiuni în conectarea circuitelor, el poate cere repetarea votului electronic sau înlocuirea acestuia cu altă procedură de vot.

Dispozitivul care permite deputatului accesul la mijloacele electronice de vot este personal. Utilizarea acestuia de către un alt deputat este interzisă. Nerespectarea interdicţiei atrage aplicarea sancţiunii prevăzute de art.197, alin.1 lit.e).

Art. 112. – În cazul votului cu buletine de vot, pe buletin se trec numele şi prenumele candidatului, funcţia pentru care acesta candidează şi, după, caz, grupul parlamentar din care face parte.

Exprimarea votului pentru numiri se face prin intermediul buletinelor de vot, cu excepţia cazurilor în care prin lege sau prin regulament se prevede o altă procedură de vot.

Deputatul votează „pentru", lăsând neatinse pe buletinul de vot numele şi prenumele persoanei propuse; el votează „contra" ştergând numele şi prenumele persoanei propuse.

Buletinele de vot se introduc în urne.

Sînt nule buletinele de vot care nu corespund modelului prezentat, cele care nu poartă ştampila de control şi cele pe care numărul candidaţilor al căror nume nu a fost şters depăşeşte numărul funcţiilor pentru care se face alegerea.

Art. 113. – Legile constituţionale se adoptă cu votul unei majorităţi de cel puţin două treimi din numărul deputaţilor.

Legile organice şi hotărîrile privind Regulamentul Camerei se adoptă cu votul majorităţii deputaţilor.

Legile ordinare şi hotărârile luate în procesul legiferării se adotpă cu votul majorităţii deputaţilor prezenţi.

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

În cazurile în care Constituţia sau regulamentul prevede o majoritate de voturi de cel puţin două treimi şi preşedintele constată imposibilitatea întrunirii majorităţii prevăzute, amînă votul stabilind ziua şi ora desfăşurării acestuia. O nouă amânare a votului nu poate depăşi 30 de zile.

În măsura în care prezentul regulament nu dispune altfel, celelalte acte ale Camerei Deputaţilor se adoptă cu votul majorităţii deputaţilor prezenţi.

Înainte de votare preşedintele poate cere verificarea cvorumului prin apel nominal sau prin numărare de către secretari. Deputaţii care nu-şi exercită dreptul de vot, dar care au fost prezenţi în sala de şedinţe, intră în numărul regulamentar de stabilire a cvorumului.

Dacă în sala de şedinţe nu se află majoritatea deputaţilor, preşedintele amînă votarea până la întrunirea cvorumului legal.

Art. 114. – În caz de paritate de voturi, votul se repetă. Preşedintele Camerei îşi exprimă votul după acela al deputaţilor prezenţi.

Art. 115. – În cursul votării nu se poate acorda deputaţilor dreptul de a lua cuvântul.

Art. 116. – Proiectele de legi şi propunerile legislative respinse de Cameră nu pot fi readuse în discuţia acesteia în cursul aceleiaşi sesiuni.

Art. 117. – Proiectele de legi şi propunerile legislative adoptate de Camera Deputaţilor se semnează de preşedintele acesteia şi se înaintează Senatului în vederea dezbaterii şi adoptării. Guvernul va fi înştiinţat despre aceasta.

Proiectele de legi sau propunerile legislative adoptate de Camera Deputaţilor şi respinse de Senat se supun unei noi dezbateri în Camera Deputaţilor, după care se trimit Senatului în vederea unei noi dezbateri. O nouă respingere este definitivă.

În cazul în care Camera Deputaţilor a adoptat un proiect de lege sau o propunere legislativă în redactarea aprobată de Senat, acesta, după ce a fost semnat de preşedintele Camerei Deputaţilor şi de preşedintele Senatului, cu 5 zile înainte de a fi trimis la promulgare, se comunică Guvernului şi Curţii Supreme de Justiţie şi se depune la Secretarul General al Camerei Deputaţilor şi la Secretarul General al Senatului, în vederea exercitării dreptului de sesizare a Curţii Constituţionale. Dacă legea este aprobată cu procedură de urgenţă, termenul este de 2 zile.

Data la care legea a fost depusă la Secretarul General al Camerei Deputaţilor se aduce la cunoştinţă în plenul Camerei, în termen de 24 de ore de la depunere. Depunerea şi comunicarea se fac numai în zilele în care Camerele Parlamentului lucrează în plen.

După împlinirea termenelor prevăzute la alin. 3, legea se trimite, sub semnătura preşedintelui Camerei Deputaţilor, Preşedintelui României în vederea promulgării.

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Art. 118. – În cazurile de neconstituţionalitate, constate potrivit art. 144 lit. a) din Constituţie, Camera Deputaţilor dezbate, pe baza raportului Comisiei juridice de disciplină şi imunităţi, obiecţia de neconstituţionalitate.

Raportul Comisiei juridice, de disciplină şi imunităţi va cuprinde aprecieri cu privire la conţinutul deciziei Curţii Constituţionale şi va recomanda Camerei admiterea sau respingerea obiecţiei de neconstituţionalitate. În raportul Comisiei juridice, de disciplină şi imunităţi şi în timpul dezbaterii obiecţiei de neconstituţionalitate, nu pot fi făcute amendamente.

În urma dezbaterii, legea declarată în întregime neconstituţională sau ansamblul prevederilor neconstituţionale se supune unui singur vot.

Obiecţia de neconstituţionalitate a Curţii este înlăturată numai în cazul în care atît Camera Deputaţilor, cît şi Senatul au adoptat legea, în aceeaşi formă, cu o majoritate de cel puţin două treimi din numărul membrilor fiecărei Camere.

În cazul în care în una dintre Camere nu se obţine majoritatea de două treimi, cerută de art.145 alin.(1) din Constituţie, prevederile declarate neconstituţionale prin decizia Curţii Constituţionale se înlătură de lege, operîndu-se, cu aprobarea Camerei, corelările tehnico-legislative necesare. Dacă legea în ansamblul său este declarată neconstituţională, ea nu se mai trimite Preşedintelui României spre promulgare.

În cazurile de neconstituţionalitate constatate potrivit art.144 lit.b), dispoziţiile declarate neconstituţionale nu se mai aplică. În vederea înlocuirii acestor dispoziţii Camera va reexamina textele declarate neconstituţionale pe baza raportului Comisiei juridice, de disciplină şi imunităţi.

Art. 119. – Reexaminarea legii de către Camera Deputaţilor, în urma cererii făcute de către Preşedintele României în temeiul art.77 alin. (2) din Constituţie, va avea loc în cel mult 30 de zile de la primirea cererii.

Cererea Preşedintelui României privind reexaminarea unei legi va fi examinată de comisia permanentă sesizată în fond cu proiectul de lege sau propunerea legislativă; acesta va întocmi un raport în care va face propuneri cu privire la obiecţiile formulate în cererea de reexaminare.

Raportul comisiei împreună cu cererea de reexaminare se supun dezbaterii Camerei Deputaţilor după regulile procedurii legislative.

Art. 120. – În cazul în care Camera Deputaţilor adoptă un proiect de lege sau o propunere legislativă, într-o redactare diferită de cea aprobată de Senat, preşedintele Camerei Deputaţilor, de acord cu preşedintele Senatului, va iniţia procedura de mediere.

Procedura de mediere va fi iniţiată şi în situaţia în care Senatul adoptă un proiect de lege sau o propunere legislativă într-o altă redactare sau cu unele texte diferite faţă de proiectul votat de Camera Deputaţilor.

Această activitate se va desfăşura prin intermediul unei comisii paritare, care va lucra potrivit normelor cuprinse în art. 56-57 şi 72-75 din prezentul regulament.

Raportul comisiei de mediere va fi înscris pe ordinea de zi a Camerei, urmându-se procedura prevăzută de art. 78-100 din prezentul regulament.

Art. 121. – Raportul comisiei de mediere se dezbate în fiecare Cameră.

Dacă deputaţii şi senatorii îşi însuşesc textul legii în forma propusă de comisia de mediere, se va proceda conform art 117 alin. 3.

Art. 122. – În cazul în care comisia de mediere nu ajunge la un acord cu privire la problemele aflate în divergenţă sau dacă una dintre Camere nu aprobă raportul comisiei de mediere, în tot sau în parte, se aplică prevederile art. 75 din prezentul regulament.

Secţiunea a 6-a

Desfăşurarea şedinţelor Camerei Deputaţilor

Art. 123. – Şedinţele Camerei Deputaţilor sînt publice, în afara cazurilor în care, la cererea preşedintelui sau a unui grup parlamentar, se hotărăşte, cu votul majorităţii deputaţilor prezenţi, ca anumite şedinţe să fie secrete.

Art. 124. – La şedinţele publice ale Camerei Deputaţilor pot asista diplomaţi, reprezentanţi ai presei, radioului şi televiziunii, precum şi alţi invitaţi, pe baza acreditării sau a invitaţiei semnate de secretarul general al Camerei, în condiţiile stabilite de Biroul permanent. Cetăţenii pot asista la lucrările Camerei pe baza unor permise de acces distribuite la cerere, în ordinea solicitării de către cei interesaţi, în limita locurilor disponibile în lojele destinate publicului.

Membrii Guvernului sau reprezentaţii acestora au acces la lucrările Camerei. Dacă li se solicită participarea prezenţa lor devine obligatorie.

Persoanele care asistă la şedinţă trebuie să păstreze liniştea şi să se abţină de la orice manifestare de aprobare sau dezaprobare, în caz contrar fiind eliminate din sală de către forţa publică pusă la dispoziţia preşedintelui.

La cererea unui deputat sau din proprie iniţiativă, după consultarea Camerei, preşedintele atrage atenţia mijloacelor de informare în masă asupra informaţiilor vădit inexacte (inclusiv omisiuni, deformări etc.), privind lucrările Camerei sau asupra comentariilor care aduc atingere instituţiei parlamentare.

Biroul de presă va prezenta zilnic o revistă a presei membrilor Biroului permanent, liderilor grupurilor parlamentare şi preşedinţilor comisiilor permanente.

Art. 125. – Deputaţii sunt obligaţi să fie prezenţi la lucrările Camerei şi să se înscrie pe lista de prezenţă, ţinută de unul din secretari.

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Deputatul care nu poate lua parte la şedinţă, din motive independente de voinţa sa, va trebui să anunţe din timp Biroul permanent, menţionînd cauzele care îl împiedică să participe.

Deputatului care nu îşi poate motiva absenţa i se reţine din indemnizaţia lunară, pentru fiecare zi de absenţă, o sumă de bani ce reprezintă a 21-a parte din indemnizaţia lunară, la care se adaugă diurna de şedinţă şi diurna de deplasare.

Art. 126. – Camera Deputaţilor îşi desfăşoară activitatea în plen, în comisii şi în grupurile parlamentare pe parcursul a 4 sau 5 zile consecutive din săptămînă, potrivit programului stabilit de ea, la propunerea Biroului permanent. De regulă, a 5-a zi din săptămână este rezervată activităţii în circumscripţiile electorale în care deputaţii au fost aleşi.

La propunerea Biroului permanent se vor putea ţine şedinţe după un alt program.

Art. 127. –Şedinţa Camerei Deputaţilor este deschisă de preşedinte sau de vicepreşedintele care îl înlocuieşte.

Preşedintele este asistat obligatoriu de 2 secretari.

Persoana care conduce lucrările Camerei este obligată să precizeze dacă este întrunit cvorumul legal şi să anunţe ordinea de zi.

Art. 128. – Camera Deputaţilor lucrează legal în prezenţa majorităţii deputaţilor.

În timpul şedinţelor, liderii grupurilor parlamentare pot cere preşedintelui Camerei verificarea întrunirii cvorumului, iar preşedintele va proceda la verificarea acestuia.

În cazul în care cvorumul legal nu este întrunit, preşedintele suspendă şedinţa şi arată ziua şi ora de reluare a lucrărilor.

Secretarii vor informa ulterior Camera despre cauzele lipsei deputaţilor care nu şi-au anunţat absenţa.

Art. 129. – Preşedintele Camerei sau vicepreşedintele care îl înlocuieşte conduce dezbaterile, asigură menţinerea ordinii în timpul dezbaterilor şi respectarea regulamentului.

Art. 130. – Secretarii întocmesc liste cu deputaţii care se înscriu la cuvânt.

Deputaţii vor lua cuvîntul în ordinea înscrierii pe listă, cu încuviinţarea preşedintelui Camerei.

Miniştrilor prezenţi în Cameră li se poate da cuvântul în orice fază a dezbaterilor şi ori de câte ori solicită acest lucru.

Art.131. – Nimeni nu poate lua cuvântul decât dacă îi este dat de preşedinte. Persoanele care iau cuvântul în cameră vorbesc de la tribuna acesteia.

Art. 132. – La propunerea preşedintelui, Camera are dreptul să limiteze durata luărilor de cuvînt, în funcţie de obiectul dezbaterilor.

Deputaţii şi celelalte persoane care iau cuvântul sunt obligate să se refere exclusiv la chestiunea pentru discutarea căreia s-au înscris la cuvânt. În caz contrar, preşedintele le atrage atenţia şi, dacă nu se conformează le retrage cuvîntul.

Art. 133. – Preşedintele va da cuvântul oricând unui deputat pentru a răspunde într-o chestiune de ordin personal care îl priveşte, limitând timpul acordat în acest scop.

Prevederile alin. 1 se aplică şi în cazul în care se cere cuvântul în probleme privitoare la regulament.

Art. 134. – Preşedintele Camerei sau un grup parlamentar poate cere încheierea dezbaterii unei probleme puse în discuţia Camerei.

Propunerea de încheiere a dezbaterii se adoptă cu votul majorităţii deputaţilor prezenţi.

Art. 135. – Este interzisă proferarea de insulte sau calomnii atît de la tribuna Camerei, cât şi din sala de şedinţe.

Se interzice dialogul înbtre vorbitorii aflaţi la tribună şi persoanele aflate în sală.

Art. 136. – Preşedintele Camerei cheamă la ordine deputaţii care tulbură dezbaterile sau creează agitaţie. El poate întrerupe şedinţa când tulburarea persistă şi poate dispune eliminarea din sală a persoanelor care împiedică în orice mod desfăşurarea normală a lucrărilor.

Art. 137. – Dezbaterile din şedinţele Camerei se înregistrează pe bandă magnetică şi se stenografiază.

Stenogramele se publică în Monitorul Oficial al României, Partea a II-a, în cel mult 10 zile, cu excepţia celor privitoare la şedinţele secrete.

Deputaţii au dreptul de a verifica exactitatea stenogramei prin confruntarea ei cu banda magnetică, în cel mult 3 zile de la data şedinţei.

Pînă la apariţia Monitorului Oficial, deputaţii au dreptul de a obţine o copie a acesteia.

Secţiunea a 7-a

Procedura privind punerea sub urmărire penală a membrilor Guvernului

Art. 138. – Camera Deputaţilor are dreptul să ceară urmărirea penală a membrilor Guvernului.

Art. 139. – Dezbaterea cererii se efectuează pe baza raportului întocmit fie de o comisie permanentă ca urmare a unei anchete desfăşurate în condiţiile art. 68 din prezentul regulament, fie de o comisie specială de anchetă constituită în acest scop. Dacă ministrul are şi calitatea de deputat, cererea se trimite spre examinarea

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Comisiei juridice, de disciplină şi imunităţi, care va elabora un raport pe care îl înaintează Camerei.

Rapoartele prevăzute la alin.1 se înscriu cu prioritate în proiectul ordinii de zi.

Cererea se adoptă cu votul a cel puţin două treimi din numărul deputaţilor.

Art. 140. – În cazul în care Camera Deputaţilor decide să ceară urmărirea penală, preşedintele Camerei va adresa ministrului justiţiei o cerere pentru începerea urmăririi penale, potrivit legii. De asemenea, el va înştiinţa pe Preşedintele României pentru eventuala suspendare din funcţie a membrului Guvernului a cărui urmărire penală a fost cerută.

Art. 141. – Dispoziţiile art. 108-137 din prezentul regulament se aplică în mod corespunzător.

Capitolul III

Moţiuni, întrebări, interpelări, informarea deputaţilor, petiţii

1. Moţiuni

Art. 142. – Moţiunea exprimă poziţia Camerei Deputaţilor într-o anumită problemă de politică internă sau externă.

Moţiunea poate fi iniţaită de cel puţin 50 de deputaţi.

Preşedintele Camerei nu va lua în considerare moţiunile care nu îndeplinesc cerinţele prevăzute la alin. 1 şi 2 şi nici cele care vizează finalităţi specifice moţiunii de cenzură.

Iniţierea moţiunilor de cenzură are loc în condiţiile prevăzute de art. 78 din regulamentul şedinţelor comune ale Camerei şi Senatului.

Art. 143. – Până la încheierea dezbaterii unei moţiuni, un deputat care a semnat-o nu mai poate semna alte moţiuni în aceeaşi problemă.

Moţiunile trebuie să fie motivate şi se depun la preşedintele Camerei, în cursul şedinţelor publice.

După primirea moţiunii, preşedintele Camerei o comunică de îndată Guvernului şi o aduce la cunoştinţa Camerei, după care dispune afişarea ei la sediul Camerei Deputaţilor.

Art. 144. – Preşedintele Camerei stabileşte data dezbaterii moţiunii, care nu poate depăşi 6 zile de la înregistrarea acesteia, înştiinţînd Guvernul în acest sens.

Moţiunile privind probleme de politică externă se supun dezbaterii numai însoţite de avizul Comisiei pentru politică externă şi cu consultarea Ministerului Afacerilor Externe.

CLUJ-NAPOCA CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Art. 145. – Dezbaterea moţiunii se face cu respectarea dispoziţiilor din art. 123-137 ale prezentului regulament şi se aprobă cu votul majorităţii deputaţilor prezenţi.

Art. 146. – După începerea discutării moţiunii, deputaţii nu-şi pot retrage adeziunea la moţiune, dezbaterea urmînd a se încheia prin supunerea la vot a moţiunii de către Preşedintele Camerei.

Art. 147. – La moţiunile prezentate nu pot fi propuse amendamente.

2. Întrebări

a) Dispoziţii comune

Art. 148. – Fiecare deputat poate adresa întrebări Guvernului, miniştrilor sau altor conducători ai organelor administraţiei publice.

Întrebarea constă într-o simplă cerere de a răspunde dacă un fapt este adevărat, dacă o informaţie este exactă, dacă Guvernul sau celelalte organe ale administraţiei publice înţeleg să comunice Camerei informaţiile şi documentele cerute de Camera Deputaţilor sau de comisiile permanente ori dacă Guvernul are intenţia de a lua o hotărâre într-o problemă determinată.

Art. 149. – Preşedintele Camerei are dreptul să nu admită întrebările care:

a) privesc probleme de interes personal sau particular;

b) urmăresc în exclusivitate obţinerea unei consultaţii juridice;

c) se referă la procese aflate pe rolul instanţelor judecătoreşti sau pot afecta soluţionarea unor cauze aflate în curs de judecată;

d) privesc activitatea unor persoane care nu îndeplinesc funcţii publice.

La întrebările orale şi la întrebările scrise, membrii Guvernului nu răspund, dacă cel care a adresat întrebarea nu se află în sala de şedinţe.

În cazuri temeinic justificate, dacă cel ce a adresat întrebarea nu poate fi în sala de şedinţe în ziua în care se prezintă răspunsul, el poate cere amînarea răspunsului o singură dată. Cererea deputatului de amînare a răspunsului se depune la secretarul desemnat al Camerei şi se comunică ministrului pentru relaţia cu Parlamentul. În cazul în care deputatul care a adresat întrebarea nu este prezent în sală, după constatarea acestui fapt se anunţă în plen de către preşedintele de şedinţă, iar ministrul vizat prezintă răspunsul la întrebarea adresată.

Întrebările la care nu s-a răspuns se publică în Monitorul Oficial al României, Partea a II-a, la sfârşitul fiecărei sesiuni ordinare.

b) Întrebări orale

Art. 150. – Din două în două săptămâni, în ziua de luni, de la orele 18,30 la 19,30, deputaţii pot adresa întrebări orale membrilor Guvernului. Întrebările

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

orale se adresează de către deputat membrului vizat al Guvernului în domeniul respectiv.

Obiectul întrebărilor orale se notifică în scris şi se depun la secretarul desemnat al Camerei Deputaţilor, cel mai tîrziu până la ora 14,00 a zilei de miercuri din săptămâna premergătoare celei în care urmează a fi pusă întrebarea. Secretarul Camerei Deputaţilor îl informează pe ministrul pentru relaţia cu Parlamentul asupra întrebărilor orale la care membrii Guvernului urmează să răspundă în cursul şedinţei consacrate acestora.

Art. 151. – Întrebarea orală este expusă sumar, într-un interval de timp de cel mult un minut. Ministrul competent răspunde la întrebarea ce i-a fost adresată în cel mult 3 minute. Autorul întrebării, după audierea răspunsului, poate interveni cu precizări şi comentarii, fără a depăşi două minute. Ministrul poate exeercita dreptul la replică, în acelaşi interval de timp. Nici o altă intervenţie pe marginea întrebării respective nu mai poate avea loc.

Membrul Guvernului poate amâna răspunsul la întrebarea orală pentru săptămâna următoare.

În situaţia în care membrul Guvernului, căruia îi este adresată întrebarea nu este prezent, răspunsul se va da în şedinţa din săptămîna viitoare consacrată întrebărilor orale. Preşedintele Camerei Deputaţilor îl informează pe primul-ministru asupra răspunsurilor amânate.

c) Întrebări scrise

Art. 152. – Fiecare deputat are dreptul să adreseze Guvernului, membrilor săi sau altor conducători ai organelor administraţiei publice, întrebări scrise care se depun la preşedintele Camerei în fiecare zi de luni, la încheierea orei ministeriale.

Deputaţii care adresează întrebări scrise vor preciza dacă doresc un răspuns în scris sau oral de la tribuna Camerei Deputaţilor.

Întrebările scrise se transmit membrilor Guvernului şi celorlalte autorităţi publice de către secretarul desemnat al Camerei Deputaţilor.

Art. 153. – Răspunsurile la întrebările scrise se transmit deputatului în cel mult 15 zile.

Întrebările la care se solicită un răspuns oral de la tribuna Camerei Deputaţilor se înscriu pe ordinea de zi a şedinţei în succesiunea primirii răspunsurilor, dar nu mai târziu de 15 zile de la data înregistrării acestora.

Răspunsurile la întrebările prevăzute la alin. 2 se dau în cele 30 de minute care urmează timpului afectat întrebărilor orale. Un răspuns nu poate depăşi 5 minute. Dacă răspunsul la o întrebare dă naştere unei replici a celui care a adresat întrebarea, timpul pentru replică este de cel mult 3 minute.

Art. 154. – Dacă timpul afectat răspunsurilor la întrebări nu este suficient, răspunsurile care nu au fost prezentate vor fi înscrise pe ordinea de zi a şedinţei din lunea următoare.

Art. 155. – Nici un deputat nu poate adresa mai mult de două întrebări în aceeaşi şedinţă.

3. Interpelări

Art. 156. – Interpelările se fac în scris, arătându-se obiectul acestora, fără nici o dezvoltare.

Interpelarea constă într-o cerere adresată Guvernului de un grup parlamentar, de unul sau mai mulţi deputaţi prin care se solicită explicaţii asupra politicii Guvernului în probleme importante ale activităţii sale interne sau externe. Guvernul şi fiecare dintre membrii săi sunt obligaţi să răspundă la interpelări în cel mult două săptămâni. Pentru motive temeinice, Camera poate acorda un nou termen.

Ele se citesc în şedinţa publică de luni consacrată întrebărilor şi interpelărilor, între orele 19, 30-20,00, după care se prezintă preşedintelui Camerei spre a fi transmise primului-ministru.

Art. 157. – Interpelările se înscriu, în ordinea prezentării, într-un registru special şi se afişează la sediul Camerei.

Dezvoltarea interpelărilor are loc în şedinţa de luni, după ora ministerială, consacrată întrebărilor şi răspunsurilor la întrebări. Durata dezvoltării interpelării nu poate depăşi 5 minute.

În şedinţa consacrată dezbaterii interpelărilor, un grup parlamentar nu poate prezenta mai mult de o interpelare. În cazul în care timpul consacrat interpelărilor permite, un grup parlamentar poate dezvolta şi o a doua interpelare.

Art. 158. – În şedinţa consacrată dezvoltarii interpelării se dă cuvântul interpelatorului şi apoi reprezentantului primului-ministru.

Art. 159. – Camera Deputaţilor poate adopta o moţiune prin care să-şi exprime poziţia cu privire la problema ce a făcut obiectul interpelării.

4.Interpelări pentru primul-ministru

Art. 160. – Din două în două săptămâni., în ziua de luni, consacrată răspunsurilor la interpelări, între orele 18,00 - 18,30, deputaţii îl pot interpela pe primul-ministru. Interpelările trebuie să vizeze politica Guvernului în probleme importante ale activităţii sale interne sau externe.

Interpelările ce urmează a fi adresate primului-ministru se depun la secretarul desemnat al Camerei Deputaţilor până în ziua de miercuri, ora 14,00, din săptămâna care precede răspunsurile primului-ministru.

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Art. 161. – Interpelările vor fi adresate în ordinea depunerii lor la secretarul desemnat al Camerei Deputaţilor. Fiecare interpelare se expune într-un interval de timp de cel mult două minute. Primul-ministru răspunde la interpelare în cel mult 3 minute. Autorul interpelării, după audierea răspunsului, poate interveni cu întrebări suplimentare şi cu comentarii, fără a depăşi două minute. Primul-ministru are la dispoziţie două minute pentru exercitarea dreptului la replică. După aceasta, în legătură cu interpelarea respectivă, nu mai poate avea loc nici o altă intervenţie.

Art. 162. – În situaţii justificate, interpelarea primului-ministru poate fi amânată cu cel mult o săptămână.

5. Informarea Camerei Deputaţilor şi a deputaţilor

Art. 163. – Camera Deputaţilor şi deputaţii au dreptul să obţină informaţiile necesare desfăşurării activităţii lor din partea organelor administraţiei publice.

Art. 164. – Camera Deputaţilor şi comisiile sale pot cere Guvernului şi celorlalte organe ale administraţiei publice informaţii şi documente, în cadrul controlului parlamentar al activităţii acestora.

În cazul în care informaţiile sau documentele solicitate privesc, potrivit legii, secrete de stat, Guvernul informează Camera Deputaţilor despre aceasta, iar Camera decide în şedinţă secretă.

Documentele se restituie după consultare.

Art. 165. – Deputatul poate solicita de la organele administraţiei publice centrale, printr-o cerere adresată preşedintelui Camerei Deputaţilor sau preşedintelui comisiei permanente din care face parte, orice informaţii sau documente, în copie certificată, utile pentru desfăşurarea activităţii sale. Cererea poate fi refuzată în cazul în care aceasta priveşte secrete de stat de importanţă deosebită.

6. Petiţii

Art. 166. – Oricine are dreptul de a se adresa cu petiţii Camerei Deputaţilor.

Petiţiile vor fi prezentate în scris şi semnate, precizându-se domiciliului petiţionarului sau al unuia dintre petiţionari.

Art. 167. – Petiţiile se înscriu într-un registru, în ordinea primirii, consemnându-se ordinul de înregistrare, numele, prenumele, domiciliul petiţionarului şi obiectul cererii.

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Art. 168. – Petiţiile înregistrate se transmit Comisiei pentru cercetarea abuzurilor, corupţiei şi pentru petiţii şi altor comisii permanente, spre dezbatere şi soluţionare.

Orice membru al Camerei poate lua la cunoştinţă de conţinutul unei petiţii, adresându-se în acest sens preşedintelui comisiei sesizate.

Art. 169. – Comisia va decide, întermen de cel mult 10 zile, dacă o va trimite unei autorităţi publice competente sau o va clasa sau, în cazuri deosebite, o va prezenta camerei.

Petiţionarului i se aduce la cunoştinţă soluţia adoptată.

Art. 170. – Trimestrial, Comisia pentru cercetarea abuzurilor, corupţiei şi pentru petiţii, prezintă Biroului permanent şi, la începutul fiecărei sesiuni, Camerei un raport asupra petiţiilor primite şi asupra modului de soluţionare a acestora.

În raport se vor face menţiuni cu privire la soluţiile date de autorităţile publice la petiţiile care le-au fost trimise spre soluţionare.

Autorităţile publice care au primit petiţii spre soluţionare sînt obligate să transmită comisiei soluţiile adoptate în termen de cel mult o lună de la primirea petiţiei.

7. Diverse intervenţii

Art. 171. – În fiecare zi de marţi, primele 50 de minute ale şedinţei vor fi rezervate pentru diverse intervenţii ale deputaţilor.

Împărţirea celor 50 de minute se va face pe grupuri parlamentare ale majorităţii, opoziţiei şi deputaţi care nu fac parte din acestea. În cazul în care timpul afectat nu se epuizează, preşedintele de şedinţă este abilitat să acorde cuvântul, în continuare, respectându-se aceeaşi regulă.

Ordinea luărilor de cuvînt va fi alternativă, din săptămână în săptămână, şi se va face pe grupuri parlamentare.

Durata intevenţiei nu poate depăşi 3 minute.

Art. 172. – Înscrierile pentru diverse intervenţii asupra unor probleme de actualitate se fac în ziua de luni, între orele 19,00 - 20,00, la secretarul desemnat al Camerei Deputaţilor, cu excepţia cazurilor neprevăzute.

Înscrierile pentru diverse intervenţii consacrate unor aniversări, comemorări etc. se vor face cu o săptămînă înainte, tot în ziua de luni, între orele 19,00 - 20,00, la secretarul desemnat în acest scop.

Art. 173. – În cazul în care tematica şi conţinutul intervenţiei vizează activitatea şi politica guvernului, extrasul respectiv din stenogramă va fi transmis ministrului pentru relaţia cu Parlamentul.

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Capitolul IV
Statutul deputatului

Secţiunea I

Imunitatea parlamentară

Art. 174– Deputaţii se bucură de imunitate parlamentară de la data eliberării certificatului doveditor al alegerii, sub condiţia validării.

Art. 175– Deputatul nu poate fi tras la răspundere juridică, sub nici o formă, pentru voturile sau pentru opiniile publice exprimate în exercitarea mandatului.

Art. 176 – Nici un deputat nu poate fi reţinut, arestat, percheziţionat sau trimis în judecată penală ori contravenţională fără încuviinţarea prealabilă a Camerei Deputaţilor şi după ascultarea sa.

Cererea de reţinere, arestare, percheziţie sau privind posibilitatea trimiterii în judecată penală ori contravenţională se adresează preşedintelui Camerei de către ministrul justiţiei.

Preşedintele Camerei aduce la cunoştinţa deputaţilor cererea, în şedinţă publică, după care o trimite de îndată Comisiei juridice, de disciplină şi imunităţi spre examinare, care va stabili dacă există motive temeinice pentru aprobarea cererii. Hotărârea comisiei se adoptă prin votul majorităţii membrilor comisiei. Votul este secret.

Ministrul justiţiei va înainta comisiei respective toate documentele pe care aceasta le solicită; în caz de refuz, comisia va apela la Camera Deputaţilor.

Raportul comisiei se supune, în termenul stabilit de Cameră, dezbaterii şi aprobării acesteia.

Camera Deputaţilor hotărăşte, prin vot secret, asupra cererii, cu majoritatea de două treimi din numărul membrilor.

Art. 177 – Numai în caz de infracţiune flagrantă deputatul poate fi reţinut şi suspus percheziţiei fără încuviinţarea prealabilă a Camerei Deputaţilor. Ministrul justiţiei va informa, neîntîrziat, pe preşedintele Camerei asupra reţinerii şi a percheziţiei. Preşedintele Camerei poate fi informat şi pe altă cale.

În cazul în care Camera Deputaţilor constată că nu există temei pentru reţinere, se va dispune imediat revocarea acestei măsuri. În situaţia în care Camera Deputaţilor nu este întrunită în şedinţă, această competenţă revine Biroului permanent.

Dispoziţia de revocare a reţinerii se execută de îndată, prin ministrul justiţiei.

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Art. 178 – Toate cererile privind ridicarea imunităţii parlamentare se înscriu, pe ordinea de zi.

Secţiunea a 2-a

Incompatibilităţi

Art. 179. – Calitatea de deputat sau senator este incompatibilă cu exercitarea oricărei funcţii publice de autoritate, cu excepţia celei de membru al Guvernului, precum şi cu alte funcţii stabilite prin lege.

Art. 180. – Calitatea de deputat este incompatibilă cu funcţia de Preşedinte al României şi cu cea de senator.

Art. 181. – Mandatul de deputat este incompatibil cu statutul persoanelor care, potrivit legii, nu pot face parte din partidele politice.

Art. 182 – Se interzice utilizarea numelui însoţit de calitatea de deputat în orice acţiune publicitară privitoare la o activitate care aduce profit.

Art.183. – Deputatul care se află într-una din incompatibilităţile prevăzute în art. 179-182 va demisiona din funcţiile care sînt incompatibile cu mandatul de deputat în termen de 10 zile de la data apariţiei cazului de incompatibilitate.

După expirarea termenului prevăzut la alin. 1, deputatul care continuă să se afle într-un caz de incompatibilitate este considerat demisionat din funcţia de deputat. Demisia se aduce la cunoştinţa Camerei Deputaţilor şi se publică în Monitorul Oficial al României, Partea I.

Art. 184. – Locul vacant va fi ocupat de către supleantul imediat următor de pe lista partidului, formaţiunii politice ori coaliţiei acestora, dacă până la data validării mandatului, partidul sau formaţiunea politică pentru care a candidat confirmă în scris că aparţine acesteia. Asupra legalităţii alegerii supleantului comisia de validare va prezenta Camerei Deputaţilor un raport.

Art. 185. – În cursul termenului prevăzut la art. 183 deputatul trebuie să declare în scris la Biroul permanent orice activitate pe care va continua să o desfăşoare în viitor, care se încadrează în incompatibilităţile prevăzute de lege.

Art. 186. – Schimbările intervenite în activitatea deputatului pe durata exercitării mandatului se aduc la cunoştinţa Biroului permanent, în scris, în cel mult 10 zile de la data apariţiei acestora.

Art. 187. – Cazurile de incompatibilitate vor fi trimise spre examinare Comisiei juridice, de disciplină şi imunităţi a Camerei Deputaţilor, care va întocmi un raport. Propunerile comisiei se aprobă de Cameră cu votul majorităţii membrilor săi.

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Dacă deputatul a făcut să înceteze cauza de incompatibilitate, după sesizarea comisiei, se va lua act despre aceasta în procesul verbal al ședinței; asemenea cazuri nu se trec în raportul comisiei

Secțiunea a 3-a

Exercitarea mandatului de deputat

Art. 188. – Deputații, reprezentanți ai poporului, își exercită drepturile și își îndeplinesc îndatorile pe toată durata legislaturii pentru care au fost aleși.

Art. 189. – Deputații intră în exercițiul mandatului, pe baza certificatului doveditor al alegerii, la data întrunirii legale a Camerei Deputaților, sub condiția validării.

Art. 190. – După validarea mandatelor, deputaților li se eliberează legitimația de membru al Camerei Deputaților, semnată de președintele acesteia.

Deputații primesc un însemn distinctiv al calității lor de reprezentanți ai poporului, cu dreptul de a-l purta pe toată durata mandatului.

Modelul însemnului se stabilește de Biroul permanent, iar cheltuielile pentru confecționarea acestuia se suportă din bugetul Camerei Deputaților.

Art. 191. – Calitatea de deputat încetează la data întrunirii legale a Camerei nou-alese sau în caz de demisie, de pierdere a drepturilor electorale, de incompatibilitate ori de deces.

Art. 192. – Deputații pot demisiona prin cerere scrisă, adresată președintelui Camerei. Acesta, în ședința publică, îl întreabă pe deputatul respectiv dacă stăruie în demisie, iar dacă răspunde afirmativ sau nu se prezintă în Cameră pentru a răspunde, cu toate că a fost înștiințat, președintele declară locul vacant.

Art. 193. – Deputații care sînt membri ai Guvernului vor primi salariul și celelalte drepturi bănești aferente – spor de vechime în muncă, diurne de deplasare – de la autoritățile la care își desfășoară activitatea.

Art. 194. – Reținerile din indemnizația lunară a deputatului în temeiul art. 46, 125 și 201 se aprobă de Biroul permanent pe baza examinării lunare a situației prezenței deputaților la lucrările Camerei.

Secțiunea a 4-a

Absențe și concedii

Art. 195. – Nici un deputat nu poate lipsi de la ședințele Camerei sau comisiei din care face parte decât în cazul în care a obținut aprobarea unui concediu.

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Deputaţii, cu aprobarea Camerei sau Biroului permanent, pot participa la desfăşurarea altor acţiuni parlamentare, situaţie în care nu sînt consideraţi absenţi.

Prevederile alin. 2 se aplică deputaţilor care sunt membri ai Guvernului, în cazul în care absenţa acestora a fost determinată de exercitarea atribuţiilor funcţiei pe care o îndeplinesc.

Prezenţa deputaţilor, membri ai Guvernului, la lucrările în plen ale Camerei Deputaţilor este obligatorie la deschiderea şi închiderea sesiunilor, la dezbaterea şi adoptarea proiectelor de legi şi a propunerilor legislative din sfera lor de competenţă, la desfăşurarea orei ministeriale consacrate întrebărilor şi răspunsurilor la întrebări, la dezbaterea interpelărilor privind politica ministerului de care răspund, la prezentarea rapoartelor şi declaraţiilor politice ale primului-ministru.

Secţiunea a 5-a

Sancţiuni

Art. 196. – Abaterile de la regulament atrag următoarele sancţiuni:

a) avertismentul;

b) chemarea la ordine;

c) retragerea cuvîntului;

d) eliminarea din sala de şedinţe;

e) interzicerea participării la lucrările Camerei pe timp de maximum 15 zile;

f) excluderea temporară.

Sancţiunile prevăzute la lit. a), b), c) şi d) se aplică de către preşedintele Camerei, iar cele de la lit. e) şi f) de către Cameră, la propunerea preşedintelui.

Pentru aplicarea sancţiunilor de la litera e) şi f), cazul se va trimite Comisiei juridice, de disciplină şi imunităţi care va prezenta un raport asupra cercetării efectuate.

Art. 197. – La prima abatere de la regulament, preşedintele Camerei avertizează deputatul în culpă şi-l invită să respecte regulamentul.

Art. 198. – Deputaţii care vor nesocoti avertismentul şi invitaţia preşedintelui şi vor continua să se abată de la regulament, precum şi cei care, chiar prima dată, încalcă în mod grav dispoziţiile regulamentului vor fi chemaţi la ordine.

Chemarea la ordine se înscrie în stenograma şedinţei.

Art. 199. – Înainte de a chema la ordine un deputat, preşedintele Camerei îl invită să-şi retragă sau să explice cuvântul care a generat incidente şi care ar da loc la aplicarea sancţiunii.

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Dacă expresia întrebuinţată a fost retrasă sau regretată, ori dacă explicaţiile date sunt apreciate de preşedinte ca satisfăcătoare, sancţiunea nu se mai aplică.

Art. 200. – În cazul în care, după chemarea la ordine, un deputat continuă să se abată de la regulament, preşedintele Camerei îi va retrage cuvântul, iar dacă persistă, îl va elimina din sală.

Art. 201. – În cazul unor abateri grave, săvârşite de deputat în mod repetat, sau al unor abateri deosebit de grave, Camera poate aplica sancţiunea interzicerii participării deputatului la lucrările ei pe o perioadă de maximum 15 zile sau poate hotărâ, la propunerea preşedintelui, excluderea temporară a deputatului în culpă.

Gravitatea abaterilor va fi stabilită de Comisia juridică de disciplină şi imunităţi, în cel mult 4 zile.

Art. 202. – Excluderea temporară poate varia de la o şedinţă până la maximum 30 şedinţe din aceeaşi sesiune.

Aplicarea excluderii temporare are următoarele consecinţe:

a) suspendarea indemnizaţiei lunare în timpul excluderii;

b) suspendarea drepturilor ce ţin de calitatea de deputat, cu excepţia imunităţii;

c) interzicerea participării la lucrările Camerei şi ale comisiilor;

d) interzicerea accesului în localul Camerei Deputaţilor.

Art. 203. – Excluderea se execută de către chestori şi, în caz de opunere, cu ajutorul forţei publice puse la dispoziţia preşedintelui Camerei.

Art. 204. – Pentru menţinerea ordinii în şedinţele comisiilor, preşedinţii acestora au acelaşi drepturi ca şi preşedintele Camerei şi pot aplica sancţiunile prevăzute la art. 190 alin. 1 lit a), b) şi c).

În cazul în care un deputat săvârşeşte abateri deosebit de grave, preşedintele comisiei va suspemnda şedinţa şi va aduce cazul la cunoştinţa preşedintelui Camerei, care îl va supune Camerei Deputaţilor în vedrea aplicării sancţiunilor prevăzute de regulament.

Capitolul V
Serviciile Camerei Deputaţilor

Art. 205. – Personalul din serviciile Camerei Deputaţilor este condus de secretarul general al Camerei Deputaţilor.

Secretarul general şi secretarul general adjunct sînt numiţi şi eliberaţi din funcţie de către Camera Deputaţilor, la propunerea preşedintelui acesteia.

Secretarul general este ordonator principal de credite.

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

În îndeplinirea atribuţiilor sale secretarul general emite ordine.

Art. 206. – Camera Deputaţilor aprobă bugetul propriu înaintea dezbaterii bugetului de stat şi îl înaintează Guvernului în vederea includerii lui în bugetul de stat.

Includerea cheltuielilor de capital în bugetul propriu se face cu consultarea Guvernului.

Art. 207. – În cadrul serviciilor Camerei Deputaţilor funcţionează Departamentul tehnic-legislativ, format din specialişti în domeniul juridic, angajaţi sau, după caz, remuneraţi cu o indemnizaţie fixă lunară.

Departamentul tehnic-legislativ asigură asistenţa tehnică necesară pentru redactarea proiectelor şi propunerilor legislative, cu respectarea normelor de tehnică legislativă, precum şi evidenţa legislaţiei.

Art. 208. – În cadrul departamentului tehnic-legislativ funcţionează Serviciul de documentare şi informare legislativă externă.

Capitolul VI
Dispoziţii finale

Art. 209. – Proiectele de legi şi propunerile legislative înscrise pe ordinea de zi a Camerei Deputaţilor şi a Senatului al căror mandat a expirat îşi continuă procedura în Camera Deputaţilor nou-aleasă.

Art. 210. – Camera Deputaţilor adoptă hotărâri potrivit procedurii prevăzute la art. 78-137 din prezentul regulament.

Art. 211. – Dispoziţiile prezentului regulament pot fi modificate potrivit procedurii de elaborare şi adoptare a legilor, prevăzută de art. 78-137, cu votul majorităţii deputaţilor

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

LEGE

privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale[1]

[1] Publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, Nr. 101 din 22 mai 1992, republicată în temeiul art. III din Legea nr. 138 din 24 iulie 1997, publicată în M.O., Partea I, nr. 170 din 25 iulie 1997, dându-se textelor o nouă interpretare.

CU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Lege
privind organizarea şi funcţionarea Curţii Constituţionale

Parlamentul României adoptă următoarea lege:

CAPITOLUL I
Dispoziţii generale

Art. 1. - (1) Curtea Constituţională este unica autoritate de jurisdicţie constituţională în România.

(2) Curtea Constituţională este independentă faţă de orice altă autoritate publică şi se supune numai Constituţiei şi prezentei legi.

(3) Scopul Curţii Constituţionale este garantarea supremaţiei Constituţiei .

Art.2. - (1) Curtea Constituţională asigură controlul constituţionalităţii legilor, a regulamentelor Parlamentului şi a ordonanţelor Guvernului.

(2) Sunt neconstituţionale prevederile actelor normative prevăzute la alin.(1), care încalcă dispoziţiile sau principiile Constituţiei.

(3) În exercitarea controlului, Curtea Constituţională se pronunţă, numai asupra problemelor de drept fără a putea modifica sau completa prevederea legală supusă controlului. De asemenea, Curtea Constituţională nu se poate pronunţa asupra înţelesului său contrar Constituţiei.

Art.3. - (1) Competenţa Curţii Constituţionale este cea stabilită prin Constituţie.

(2) Curtea Constituţională este singura în drept să hotărască asupra competenţei sale. Ea hotărăşte în cazurile expres şi limitativ prevăzute în art.144 din Constituţie.

(3) Competenţa Curţii Constituţionale, stabilită potrivit alin.2 nu poate fi contestată de nici o autoritate publică.

Art. 4. - (1) Judecătorii Curţii Constituţionale sunt independenţi în exercitarea atribuţiilor lor şi inamovibili pe durata mandatului.

(2) Judecătorii Curţii Constituţionale nu pot fi traşi la răspundere pentru opiniile şi voturile exprimate la adoptarea soluţiilor.

Art. 5. - Autorităţile publice, instituţiile, regiile autonome, societăţile comerciale şi orice alte organizaţii sunt obligate să comunice informaţiile, documentele şi actele pe care le deţin, cerute de Curtea Constituţională pentru realizarea atribuţiilor sale.

Art. 6. - Sediul Curţii Constituţionale este în municipiul Bucureşti.

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

CAPITOLUL II
Organizarea Curţii Constituţionale

Art. 7. - (1) Curtea Constituţională se compune din 9 judecători numiţi pentru un mandat de 9 ani, care nu poate fi prelungit sau înnoit.

(2) Trei judecători sunt numiţi de Camera Deputaţilor, trei de Senat şi trei de Preşedintele României.

(3) Curtea Constituţională se înnoieşte cu o treime din judecători din trei în trei ani.

(4) Fiecare Cameră a Parlamentului numeşte cu votul majorităţii membrilor săi, la propunerea Biroului permanent şi pe baza recomandării Comisiei juridice, în calitate de judecător, persoana care a întrunit numărul cel mai mare de voturi.

(5) Candidaturile se pot depune la Comisia juridică de grupurile parlamentare, de deputaţi şi de senatori. Fiecare candidat va depune "curriculum vitae " şi actele doveditoare că îndeplineşte condiţiile prevăzute de Constituţie. Candidaţii vor fi audiaţi de comisie şi de plenul Camerei. Raportul Comisiei juridice se va referi motivat la toţi candidaţii.

Art. 8. - (1) Curtea Constituţionlă îşi desfăşoară activitatea în plen, în condiţiile prezentei legi şi ale Regulamentului de organizare şi funcţionare a Curţii Constituţionale, iar actele Curţii se adoptă cu votul majorităţii judecătoruilor, dacă prin prezenta lege nu se prevede altfel.

(2) Cvorumul pentru plenul Curţii Constituţionale este de două treimi din numărul judecătorilor Curţii.

Art. 9. - (1) Curtea Constituţională are un preşedinte ales prin vot secret, pentru o perioadă de trei ani, cu majoritatea voturilor judecătorilor, în termen de 5 zile de la înnoirea Curţii.

(2) Pentru alegerea preşedintelui, fiecare grupă de judecători numiţi de Camera Deputaţilor, de Senat şi de Preşedintele României poate propune o singură candidatură. Dacă la primul tur de scrutin nici un candidat nu întruneşte majoritatea voturilor, se va proceda la al doilea tur de scrutin între primii doi clasaţi sau traşi la sorţi, dacă toţi candidaţii obţin acelaşi număr de voturi. Operaţiunile de alegere a preşedintelui sunt conduse de judecătorul cel mai în vârstă.

(3) Preşedintele numeşte un judecător care îi va ţine locul în timpul absenţei.

Art. 10. - (1) În caz de vacanţă a funcţiei, se alege un preşedinte până la încheierea perioadei de 3 ani prevăzute la art. 9 alin (1).

(2) Alegerea are loc în termen de 5 zile de la constatarea vacanţei, potrivit procedurii prevăzute la art. 9 alin (2).

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Art. 11. - (1) Preşedintele Curţii Constituţionale are următoarele atribuţii:

a) coordonează activitatea Curţii Constituţionale şi repartizează cauzele spre rezolvare;

b) convoacă şi prezidează şedinţele în plen ale Curţii Constituţionale;

c) reprezintă Curtea Constituţională în faţa autorităţilor publice şi a altor organizaţii, române sau străine;

d) constată cazurile de încetare a mandatului judecătorilor, prevăzute în prezenta lege, şi sesizează autorităţile publice care l-au numit, pentru ocuparea postului devenit vacant;

e) îndeplineşte alte atribuţii prevăzute de lege sau de regulamentul de organizare şi funcţionare al Curţii Constituţionale.

(2) Preşedintele supraveghează activitatea de ordonator de credite a secretarului general al Curţii Constituţionale.

CAPITOLUL III
Competenţa Curţii Constituţionale
Secţiunea 1
Dispoziţii comune

Art.12. - (1) Curtea Constituţională poate fi sesizată pentru cazurile expres şi limitativ prevăzute de art.144 din Constituţie şi în condiţiile stabilite potrivit prezentei legi.

(2) Sesizările trebuie făcute în formă scrisă şi motivate.

Art. 13. - (1) Curtea Constituţională, potrivit competenţei stabilite în art. 144 din Constituţie, pronunţă decizii, hotărâri şi emite avize, după cum urmează:

A) Decizii în cazurile în care:

a) se pronunţă asupra constituţionalităţii legilor, înainte de promulgarea acestora, la sesizarea Preşedintelui României, a unuia dintre preşedinţii celor două Camere, a Guvernului, a Curţii Supreme de Justiţie, a unui număr de cel puţin 50 de deputaţi sau de cel puţin 25 de senatori, precum şi, din oficiu, asupra iniţiativelor de revizuire a Constituţiei;

b) se pronunţă asupra constituţionalităţii regulamentelor Parlamentului, la sesizarea unuia dintre preşedinţii celor două Camere, a unui grup parlamentar sau a unui număr de cel puţin 50 de deputaţi sau de cel puţin 25 de senatori;

c) hotărăşte asupra excepţiilor ridicate în faţa instanţelor judecătoreşti privind neconstituţionalitatea legilor şi a ordonanţelor;

d) hotărăşte asupra contestaţiilor care au ca obiect constituţionalitatea unui partid politic.

B) Hotărâri în cazurile în care:

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

a) veghează la respectarea procedurii pentru alegerea Preşedinte-lui României şi confirmă rezultatele sufragiului;

b) constată existenţa împrejurărilor care justifică interimatul în exercitarea funcţiei de Preşedinte al României şi comunică cele constatate Parlamentului şi Guvernului;

c) veghează la respectarea procedurii pentru organizarea şi desfăşurarea referendumului şi confirmă rezultatele acestuia;

d) verifică îndeplinirea condiţiilor pentru exercitarea iniţiativei legislative de către cetăţeni.

C) Avize consultative pentru propunerea de suspendare din funcţie a Preşedintelui României.

(2) Deciziile şi hotărârile se pronunţă în numele legii.

Art.14. - (1) Şedinţele de judecată sunt publice, în afară de cazul în care, din motive întemeiate, plenul hotărăşte şedinţă secretă.

(2) Părţile au acces la lucrările dosarului.

(3) Actele şi lucrările Curţii Constituţionale, pe baza cărora aceasta pronunţă deciziile şi hotărârile ori emite avizele prevăzute la art.13, nu sunt destinate publicităţii.

Art.15. - Cererile adresate Curţii Constituţionale sînt scutite de taxe de timbru.

Art.16. - Procedura jurisdicţională prevăzută de prezenta lege se completează cu regulile procedurii civile, în măsura în care ele sunt compatibile cu natura procedurii în faţa Curţii Constituţionale. Compatibilitatea se hotărăşte exclusiv de Curte.

Secţiunea a doua

Procedura jurisdicţională

1.Controlul constituţionalităţii legilor înainte de promulgare

Art. 17. - (1) Curtea Constituţională se pronunţă asupra constituţionalităţii legilor, înainte de promulgarea acestora, la sesizarea Preşedintelui României, a unuia dintre preşedinţii celor două Camere, a Guvernului, a Curţii Supreme de Justiţie, a unui număr de cel puţin 50 de deputaţi sau cel puţin 25 de senatori.

(2) În vederea exercitării dreptului de sesizare a Curţii Constituţionale, cu 5 zile înainte de a fi trimisă spre promulgare, legea se comunică Guvernului şi Curţii Supreme de Justiţie şi se depune la secretarul general de la Camera Deputaţilor şi de la Senat. În cazul în care legea a fost adoptată cu procedură de urgenţă, termenul este de 2 zile.

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

(3) Data la care legea a fost depusă la secretarii generali ai Camerelor se aduce la cunoştinţă în plenul fiecărei Camere, în termen de 24 de ore de la depunere. Depunerea şi comunicarea se fac numai în zilele în care Camerele Parlamentului lucrează în plen. Sesizarea făcută de parlamentari se trimite Curţii Constituţionale în ziua primirii ei de secretarul general de la Camera respectivă.

Art.18. - (1) În cazul sesizării Curţii Constituţionale de unul dintre preşedinţii celor două Camere ale Parlamentului, de parlamentari, de Guvern sau de Curtea Supremă de Justiţie, aceasta va comunica Preşedintelui României sesizarea primită, în ziua înregistrării.

(2) Dacă sesizarea s-a făcut de Preşedintele României, de parlamentari sau de Curtea Supremă de Justiţie, Curtea Constituţională o va comunica, în 24 de ore de la înregistrare, preşedinţilor celor două Camere ale Parlamentului şi Guvernului, precizând şi data la care vor avea loc dezbaterile.

(3) Dacă sesizarea s-a făcut de preşedintele uneia dintre Camerele Parlamentului, Curtea Constituţională o va comunica preşedintelui celeilalte Camere, precum şi Guvernului, iar dacă sesizarea s-a făcut de către Guvern, Curtea o va comunica preşedinţilor celor două Camere ale Parlamentului, prevederile alin.(2) aplicându-se în mod corespunzător.

Art. 19. - (1) Până la data dezbaterilor, preşedinţii celor două Camere ale Parlamentului şi Guvernul pot prezenta, în scris, punctul lor de vedere.

(2) Punctul de vedere al Guvernului se prezintă numai sub semnătura primului-ministru.

Art. 20. - (1) Dezbaterea are loc în plenul Curţii Constituţionale, cu participarea judecătorilor Curţii, pe baza sesizării, a documentelor şi a punctelor de vedere primite, atât asupra prevederilor menţionate în sesizare, cât şi asupra celor de care, în mod necesar şi evident, nu pot fi disociate.

(2) Decizia se pronunţă, în urma deliberării, cu votul majorităţii judecătorilor şi se comunică Preşedintelui României. Decizia prin care se constată neconstituţionalitatea legii se comunică şi preşedinţilor celor două Camere ale Parlamentului, în scopul deschiderii procedurii prevăzute de art. 145 alin (1) din Constituţie.

(3) Decizia se publică în Monitorul Oficial al României.

2. Controlul constituţionalităţii regulamentelor Parlamentului

Art. 21. - (1) Curtea Constituţională se pronunţă asupra constituţionalităţii regulamentelor Parlamentului, la sesizarea unuia dintre preşedinţii celor două Camere, a unui grup parlamentar sau a unui număr de cel puţin 50 de deputaţi sau de cel puţin 25 de senatori.

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

(2) În cazul în care sesizarea se face de parlamentari, ea se trimite Curţii Constituţionale de secretarul general de la Camera din care aceştia fac parte, în ziua depunerii, iar Curtea Constituţională o va comunica, în termen de 24 de ore de la înregistrare, preşedinţilor celor două Camere, cu precizarea datei când va avea loc dezbaterea.

(3) Până la data dezbaterii, preşedinţii Camerelor pot comunica punctul de vedere al birourilor permanente.

Art. 22. - (1) Dezbaterea are loc în plenul Curţii Constituţionale, pe baza sesizării şi a punctelor de vedere primite.

(2) Decizia se pronunţă cu votul majorităţii judecătorilor Curţii şi se aduce la cunoştinţa Camerei al cărei regulament a fost dezbătut.

(3) Decizia se publică în Monitorul Oficial al României.

(4) Dacă prin decizie se constată neconstituţionalitatea unor dispoziţii ale regulamentului, Camera sesizată va reexamina aceste dispoziţii, pentru punerea lor de acord cu prevederile Constituţiei.

3. Soluţionarea excepţiei de neconstituţionalitate

Art. 23. - (1) Curtea Constituţională hotărăşte asupra excepţiilor ridicate în faţa instanţelor judecătoreşti privind neconstituţionalitatea unei legi sau ordonanţe ori a unei dispoziţii dintr-o lege sau dintr-o ordonanţă în vigoare, de care depinde soluţionarea cauzei.

(2) Excepţia de neconstituţionalitate poate fi ridicată la cererea uneia dintre cele două părţi sau, din oficiu, de către instanţa de judecată.

(3) Nu pot face obiectul excepţiei prevederile legale a căror constituţionalitate a fost stabilită potrivit art.145 alin.(1) din Constituţie sau prevederile constatate ca fiind neconstituţionale printr-o decizie anterioară a Curţii Constituţionale.

(4) Sesizarea Curţii Constituţionale se dispune de către instanţa în faţa căreia s-a ridicat excepţia de neconstituţio-nalitate printr-o- încheiere care va cuprinde punctele de vedere ale părţilor, opinia instanţei asupra excepţiei, şi va fi însoţită de dovezile de puse de părţi. Dacă excepţia a fost ridicată din oficiu, încheierea trebuie motivată, cuprinzând şi susţinerile părţilor, precum şi dovexile necesare.

(5) Pe perioada excepţiei de neconstituţionalitate judecarea cauzei se suspendă.

(6) Dacă excepţia este inadmisibilă, fiind contrară prevederilor alin.(1), (2) sau (3), instanţa o respinge printr-o încheiere motivată, fără a mai sesiza Curtea Constituţională.

Art.24. - (1) Primind încheierea prevăzută la art. 23 alin (4), preşedintele Curţii Constituţionale va desemna pe unul dinre judecători ca raportor şi va comunica încheierea prin care a fost sesizată Curtea Constituţională preşedinţilor celor două Camere ale Parlamentului şi Guvernului, indicându-le data până la care pot să trimită punctul lor de vedere. Prevederile art. 19 alineatul ultim se aplică în mod corespunzător.

(2) Judecătorul desemnat ca raportor, potrivit alin. (1), este obligat să ia măsurile necesare pentru administrarea probelor la data judecăţii.

(3) Termenul de judecată se stabileşte de preşedintele Curţii, la data depunerii raportului.

(4) Judecata are loc pe baza raportului prezentat de judecătorul-raportor, a încheierii prin care a fost sesizată Curtea Constituţională, a punctelor de vedere prezentate potrivit alin.(1), a probelor administrate, a susţinerilor părţilor, cu citarea acestora şi a Ministerului Public.

(5) Părţile pot fi reprezentate prin avocaţi cu drept de a pleda la Curtea Supremă de Justiţie.

Art. 25. - (1) Decizia prin care se constată neconstituţionalitatea unei legi sau ordonanţe ori a unei dispoziţii dintr-o lege dau dintr-o ordonanţă în vigoare este definitivă şi obligatorie.

(2) În caz de administrare a excepţiei, Curtea se va pronunţa şi asupra constituţionalităţii altor prevederi din actul atacat, de care, în mod necesar şi evident, nu pot fi disociate prevederile menţionate în sesizare.

(3) Deciziile sunt obligatorii de la data publicării lor în Monitorul Oficial şi produc efecte numai pentru viitor.

(4) Deciziile pronunţate în condiţiile alin. (1) se comunică celor două Camere ale Parlamentului şi Guvernului.

4. Respectarea procedurii pentru alegerea Preşedintelui României

Art.26. - Curtea Constituţională veghează la respectarea procedurii pentru alegerea Preşedintelui României şi confirmă rezultatele sufragiului în condiţiile prevăzute de legea pentru alegerea Preşedintelui României.

Art.27. - Hotărârile Curţii Constituţionale se adoptă în plen cu votul majorităţii judecătorilor Curţii.

5. Judecata contestaţiilor care au ca obiect constituţionalitatea unui partid politic

Art.28. - (1) Curtea Constituţională decide asupra contestaţiilor care au ca obiect constituţionalitatea unui partid politic.

(2) Contestaţia privind constituţionalitatea unui partid politic poate fi formulată de preşedintele uneia dintre Camerele Parlamentului sau de Guvern.

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Preşedintele Camerei poate formula contestaţia numai pe baza unei hotărâri adoptate de Cameră cu votul majorităţii membrilor săi.

(3) Contestaţia trebuie motivată şi va fi însoţită de dovezile pe care se întemeiază.

Art.29. - (1) Pentru soluţionarea contestaţiei, preşedintele Curţii Constituţionale va desemna un judecător ca raportor, care este obligat să o comunice, împreună cu actele doveditoare, partidului politic la care se referă contestaţia, precizându-i data până la care poate depune un memoriu în apărare, însoţit de dovezile corespunzătoare.

(2) Contestaţia se judecă de plenul Curţii Constituţionale, cu citarea contestatorului, a partidului politic a cărui constituţionalitate este contestată şi a Ministerului Public, pe baza raportului prezentat de judecătorul desemnat în acest scop şi a probelor administrate, iar decizia se pronunţă cu votul majorităţii judecătorilor Curţii.

(3) Camera Parlamentului care a depus contestaţia poate fi reprezentată de persoana desemnată de aceasta, iar Guvernul, de Ministerul Justiţiei. Partidul politic poate fi reprezentat şi prin avocat cu drept de a pleda în faţa Curţii Supreme de Justiţie.

(4) Decizia Curţii nu este supusă niciunei căi de atac şi se publică în Monitorul Oficial al României.

Art.30. - (1) Partidele politice pot fi declarate neconstituţionale în cazurile prevăzute de art. 37 alin. (2) din Constituţie.

(2) Decizia de admitere a contestaţiei se comunică Tribunalului municipiului Bucureşti, pentru radierea partidului politic neconstituţional din evidenţa partidelor politice legal constituite.

6. Emiterea avizului pentru suspendarea din funcţie a Preşedintelui României

Art. 31. - (1) Curtea Constituţională dă aviz consultativ pentru propunerea de suspendare din funcţie a Preşedintelui României.

(2) Propunerea de suspendare din funcţie a Preşedintelui României, împreună cu dovezile pe care se întemeiază se trimit în copie Curţii Constituţionale, de preşedintele care a condus şedinţa comună a celor două Camere.

(3) Preşedintele Curţii Constituţionale, primind cererea, va desemna trei judecători ca raportori, cîte unul dintre judecătorii numiţi de Camera Deputaţilor, Senat şi Preşedintele României care vor efectua toate investigaţiile necesare.

Art. 32. - (1) Avizul cu privire la suspendarea din funcţie a Preşedintelui României se emite de plenul Curţii Constituţionale, cu votul majorităţii judecătorilor Curţii, pe baza dezbaterii raportului prezentat de cei trei judecători

B.V. UNIVERSITY LIBRARY

desemnaţi în acest scop, a propunerii de suspendare, a dovezilor şi a investigaţiilor făcute.

(2) Preşedintele României va fi încunoştinţat asupra datei fixate pentru dezbatere şi poate da explicaţii cu privire la faptele ce i se impută.

(3) Avizul Curţii Constituţionale se comunică preşedinţilor celor două Camere şi Preşedintelui României

7. Constatarea împrejurărilor care justifică interimatul în exercitarea funcţiei de Preşedinte al României

Art. 33. - (1) Curtea Constituţională constată existenţa împrejurărilor care justifică interimatul în exercitarea funcţiei de Preşedinte al României şi comunică cele constatate Parlamentului şi Guvernului.

(2) Vacanţa funcţiei de Preşedinte al României se constată la cererea preşedintelui uneia dintre Camerele Parlamentului sau a preşedintelui interimar care exercită atribuţiile Preşedintelui României în perioada cît acesta este suspendat din funcţie.

(3) În cazul în care Preşedintele României a fost suspendat din funcţie, cererea pentru constatarea existenţei împrejurărilor care justifică interimatul se face de preşedintele care a condus lucrările şedinţei comune a celor două Camere ale Parlamentului, pe baza hotărârii adoptate în şedinţa comună.

(4) Dacă interimatul funcţiei de Preşedinte al României se datoreşte imposibilităţii temporare de a-şi exercita atribuţiile, cererea se face de Preşedintele României sau de preşedintele uneia dintre Camerele Parlamentului.

Art. 34. Cererea pentru constatarea existenţei împrejurărilor care justifică interimatul funcţiei de Preşedinte al României va fi însoţită de dovezile necesare, iar constatarea acestor împrejurări se face de plenul Curţii Constituţionale, cu votul majorităţii judecătorilor.

Secţiunea a 3-a

Alte dispoziţii

Art. 35. - Procedura pentru verificarea îndeplinirii condiţiilor de exercitare a iniţiativei legislative de către cetăţeni, de verificare a respectării regulilor de organizare şi desfăşurare a referendumului şi de confirmare a rezultatului acestuia se stabileşte prin legile privind organizarea acestuia.

Art. 36. - (1) Înainte de sesizarea Parlamentului pentru iniţierea procedurii legislative de revizuire a Constituţiei, proiectul de lege sau propunerea legislativă se depune la Curtea Constituţională, care este obligată ca în termen de 10 zile să se pronunţe asupra constituţionlităţii sale.

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

(2) Decizia Curţii Constituţionale se pronunţă în plen, cu votul a două treimi din judecătorii Curţii, şi se comunică celor care au iniţiat proiectul de lege sau propunerea legislativă ori, după caz, reprezentantului acestora. Decizia se publică în Monitorul Oficial al României.

(3) Proiectul de lege sau după caz, propunerea legislativă se depune la Curte, însoţită de avizul Consiliului Legislativ.

(4) Proiectul de lege sau propunere legislativă poate fi prezentată Parlamentului numai împreună cu decizia Curţii Constituţionale comunicată potrivit alin. (2).

CAPITOLUL IV
Judecătorii Curţii Constituţionale

Art. 37. - (1) Judecătorii Curţii Constituţionale trebuie să aibă pregătire juridică superioară, înaltă competenţă profesională şi o vechime de cel puţin 18 ani în activitatea juridică sau în învăţământul juridic superior.

(2) Funcţia de judecător este incompatibilă cu oricare altă funcţie publică sau privată, cu excepţia funcţiilor didactice din învăţământul juridic superior.

Art. 38. - Numirea judecătorilor, în condiţiile prezentei legi, se poate face numai cu acordul prealabil, exprimat în scris, al candidatului. În cazul în care candidatul ocupă o funcţie incompatibilă cu aceea de judecător al Curţii Constituţionale sau face parte dintr-un partid politic, acordul trebuie să cuprindă angajamentul candidatutlui de a demisiona, la data numirii, din acea funcţie sau din partidul politic al cărui membru este.

Art.39. - (1) Judecătorii Curţii Constituţionale vor depune, în faţa Preşedintelui României şi a preşedinţilor celor două Camere ale Parlamentului, următorul jurământ:

"Jur să respect şi să apăr Constituţia, îndeplinindu-mi cu bună credinţă şi fără părtinire obligaţiile de judecător al Curţii Constituţionale. Aşa să-mi ajute Dumnezeu!"

(2) Jurământul se depune individual. Judecătorii Curţii îşi vor exercita funcţia de la data depunerii jurământului.

Art.40. - Judecătorii Curţii Constituţionale sînt obligaţi :

a) să-şi îndeplinească funcţia încredinţată cu imparţialitate şi în respectul Constituţiei;

b) să păstreze secretul deliberărilor şi al voturilor şi să nu ia poziţie publică sau să dea consultaţii în probleme de competenţa Curţii Constituţionale ;

c) în adoptarea actelor Curţii Constituţionale să-şi exprime votul afirmativ sau negativ, abţinerea de la vot nefiind permisă;

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

d) să comunice preşedintelui Curţii Constituţionale orice activitate care ar putea atrage incompatibilitatea cu mandatul pe care îl exercită;

e) să nu permită folosirea funcţiei pe care o îndeplinesc în scop de reclamă comercială sau propagandă de orice fel;

f) să se abţină de la orice activitate sau manifestare contrare independenţei şi demnităţii funcţiei lor.

Art.41. - Stabilirea abaterilor disciplinare ale judecătorilor, a sancţiunilor şi a modului de aplicare a acestora este de competenţa exclusivă a plenului Curţii Constituţionale .

Art. 42. - (1) Judecătorii Curţii Constituţionale nu pot fi arestaţi sau trimişi în judecată penală ori contravenţională decât cu aprobarea Biroului permanent al Camerei Deputaţilor, al Senatului sau a Preşedintelui României, după caz, şi la cererea procurorului general al Parhetului de pe lângă Curtea Supremă de Justiţie.

(2) Competenţa de judecată, pentru infracţiunile săvârşite de judecătorii Curţii Constituţionale, aparţine Curţii Supreme de Justiţie, Secţia penală.

(3) De la data trimiterii în judecată penală, judecătorul Curţii Constituţionale este suspendat de drept din funcţia sa. În caz de condamnare definitivă, el este exclus de drept, iar în caz de achitare, suspendarea încetează.

Art. 43. - (1) Mandatul de judecător al Curţii Constituţonale încetează:

a) la expirarea termenului pentru care a fost numit sau în caz de demisie, de pierdere a drepturilor electorale, de excludere de drept ori de deces;

b) în situaţiile de incompatibilitate sau de imposibilitate a exercitării funcţiei de judecător mai mult de 6 luni;

c) în caz de încălcare a prevederilor art.16 alin.(3) sau art.37 alin.(3) din Constituţie sau pentru încălcarea gravă a obligaţiilor prevăzute la art. 41.

(2) Constatarea încetării mandatului, potrivit lit. a), se face de preşedintele Curţii Constituţionale, iar în celelalte cazuri, încetarea mandatului se hotărăşte în plen, cu votul majorităţii judecătorilor Curţii.

Art. 44. - (1) Cu 3 luni înainte de expirarea mandatului fiecărui judecător, preşedintele Curţii sesizează pe preşedintele Camerei Parlamentului care a numit judecătorul sau, după caz, pe Preşedintele României solicitându-l să numească un altul în locul lui; numirea trebuie efectuată cu cel puţin o lună înainte de încetarea mandatului judecătorului predecesor.

(2) În cazul în care mandatul a încetat înainte de expirarea duratei pentru care judecătorul a fost numit, iar perioada rămasă dapăşeşte 6 luni, preşedintele va sesiza autoritatea publică prevăzută la alin.(1), în termen de cel mult 3 zile de la data încetării mandatului, în vederea numirii unui nou judecător. Mandatul

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

judecătorului astfel numit înceteaza la expirarea mandatului pe care l-a avut judecătorul înlocuit.

(3) În cazul în care perioada pentru care a fost numit noul judecător, potrivit alin. (2), este mai mică de 3 ani, acesta va putea fi numit, la reînnoirea Curţii Constituţionale, pentru un mandat complet de 9 ani.

Art. 45. - (1) După încetarea mandatului ca urmare a expirării perioadei pentru care el a fost acordat, judecătorul are dreptul să revină în postul ocupat anterior, dacă numirea sa la Curtea Constituţională s-a făcut cu condiţia rezervării acestuia.

(2) În cazul în care judecătorul ocupa un post de magistrat, rezervarea postului este obligatorie.

(3) În perioada cât este rezervat, postul prevăzut la alin.(1) şi (2) poate fi ocupat numai prin contract de muncă pe durată determinată.

Art. 46. - Preşedintele Curţii Constituţionale este asimilat cu preşedintele Curţii Supreme de Justiţie, iar judecătorii Curţii Constituţionale cu vicepreşedintele Curţii Supreme de Justiţie.

CAPITOLUL V
Personalul de specialitate şi administrativ

Art.47. - (1) Curtea Constituţională are 10 magistraţi - asistenţi, subordonaţi preşedintelui Curţii.

(2) Magistraţii - asistenţi trebuie să aibă pregătire juridică superioară şi o vechime de cel puţin 10 ani în activitatea juridică sau în învăţămîntul juridic superior. Ei se încadrează prin concurs. Comisia de examinare se numeşte de preşedintele Curţii Constituţionale, din 5 judecători ai Curţii.

(3) Magistraţii - asistenţi sunt asimilaţi cu consultanţii juridici de la Curtea Supremă de Justitie.

(4) Magistraţii - asistenţi participă la pregătirea lucrărilor şi la redactarea actelor emise de Curte şi pot fi consultaţi la deliberări. De asemenea, acestora le revin obligaţiile prevăzute la art. 40, care se aplică în mod corespunzător.

Art. 48. - (1) Secretariatul Curtii Constituţionale este condus de un secretar general, asimilat funcţiei de consultant juridic şef al Curţii Supreme de Justiţie.

(2) Nomenclatorul funcţiilor Secretariatului Curţii şi numărul de personal de specialitate şi administrativ se aprobă de plenul Curţii. În cadrul secretariatului funcţionează un compartiment de documentare, cercetare şi informatică şi alte compartimente necesare activitaţii Curţii.

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

(3) Secretarul general îşi desfăşoară activitatea sub supravegherea preşedintelui Curţii Constituţionale. El asigură pregătirea, organizarea şi coordonarea lucrărilor Curţii şi este coordonator de credite în condiţiile art.11 alin.2.

(4) Atribuţiile secretarului general şi cele ale personalului Secretariatului Curţii Constituţionale se stabilesc prin regulamentul de organizare şi funcţionare al acesteia.

(5) Salarizarea personalului Secretariatului Curţii se face potrivit legii privitoare la salarizarea personalului Curţii Supreme de Justiţie.

CAPITOLUL VI
Sancţiuni, dispoziţii finale şi tranzitorii

Art. 49. - (1) Curtea Constituţională are un buget propriu, care face parte integrantă din bugetul de stat.

(2) Proiectul de buget se aprobă, cu avizul consultativ al Miniasterului Finanţelor, de plenul Curţii, şi se înaintează Guvernului pentru a fi inclus legiferării. Eventualele obiecţii ale Curţii Constituţionale la proiectul de buget al Guvernului se prezintă Parlamentului spre soluţionare.

Art. 50. - (1) Prima Curte Constituţională se constituie în cel mult 10 zile de la data publicării prezentei legi în Monitorul Oficial al României.

(2) În acest scop, fiecare Cameră a Parlamentului numeşte cîte 3 judecători, pentru o perioadă de 3, de 6, şi de 9 ani, cu respectarea prevederilor art.7 alin.(4). Judecătorii vor fi numiţi în ordinea numărului de voturi exprimate pentru fiecare candidat. De asemenea Preşedintele României numeşte 3 judecători pentru aceleaşi perioade.

(3) În termen de 3 zile de la constituire, Curtea îşi alege preşedintele, iar în termen de 10 zile adoptă regulamentul de organizare şi funcţionare.

Art.51. - Când Curtea Constituţională constată că excepţia de neconstituţionalitate este neîntemeiată şi că a fost ridicată cu rea-credinţă, pentru a întârzia rezolvarea procesului, ea poate sancţiona partea care a invocat excepţia cu o amendă de 10.000 - 100.000 lei.

Art.52. - Refuzul unei autorităţi publice sau oricărei organizaţii de a comunica informaţiile, documentele şi actele pe care le deţine, cerute de Curtea Constituţională, se sancţionează cu o amendă de 10.000 lei pentru fiecare zi de întârziere.

Art.53. - (1) Amenzile prevăzute la art.51 şi art.52 se aplică de preşedintele Curţii Constituţionale sau de preşedintele completului de judecată, prin încheiere motivată.

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

(2) Împotriva încheierii se poate face plângere în termen de 30 de zile de la comunicare şi se soluţionează de organul care a aplicat amenda. Încheierea este definitivă şi executorie. Sumele de bani se fac venit la bugetul de stat.

Art.54. - Pentru anul 1992, sumele necesare funcţionarii Curţii Constituţionale se asigură de Guvern, din rezerva bugetară aflată la dispoziţia acestuia.

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

CUPRINS

TITLUL I. Principii ce guvernează organizarea politico-etatică a României potrivit noii Constituţii.....4

Capitolul I. Identificarea principiilor.....4

Capitolul II. Suveranitatea poporului.....6

Secţiunea I. Sediul juridic al materiei.....6

Secţiunea II. Suveranitatea populară.....7

Secţiunea III. Suveranitatea naţională.....9

Secţiunea IV. „Soluţia" constituantului român..... 11

Capitolul III. Exercitarea suveranităţii poporului prin reprezentanţii săi şi prin referendum.....14

Secţiunea I. Sediul juridic al materiei.....14

Secţiunea II. Democraţia reprezentativă.....15

Secţiunea III. Democraţia semi-directă.....16

Capitolul IV. Pluralismul politic.....18

Capitolul V. Principiul separaţiei puterilor în stat.....22

Secţiunea I. Principiul separaţiei puterilor în stat în Constituţia României.....22

Secţiunea II. Separaţia şi colaborarea puterilor.....27

Secţiunea III. Exigenţele principiului separaţiei puterilor în stat şi pe planul funcţionării autorităţilor publice.....28

Capitolul VI. Principiul autonomiei locale şi al descentralizării serviciilor publice.....31

Capitolul VII. Orientarea întregului proces de organizare politico-etatică în direcţia atingerii scopurilor ce reies din interpretarea noii Constituţii şi a documentelor politico-ideologice care au stat la baza adoptării ei.....36

Secţiunea I. Sediul juridic al materiei.....36

Secţiunea II. Identificarea scopurilor.....39

Capitolul VIII. Principiul statului de drept.....40

Secţiunea I. Sediul juridic al materiei.....40

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Secţiunea II. Statul de drept – principiu de amenajare şi de limitare a puterilor publice în ţara noastră.....41
Secţiunea III. Exigenţele statului de drept.....47
TITLUL II. Identificarea şi clasificarea autorităţilor publice instituite la noi pe baza noii Constituţii.....52
Capitolul I. Noţiunea de autoritate publică.....52
Secţiunea I. Varietatea limbajului întâlnit în Constituţie.....52
Secţiunea II. Contribuţii la definirea categoriei de autoritate publică.....54
Capitolul II. Posibile clasificări ale autorităţilor publice din ţara noastră.....57
TITLUL III. Parlamentul României.....64
Capitolul I. Parlamentul României – organ reprezentativ suprem al poporului român şi unica autoritate legiuitoare a ţării.....64
Capitolul II. Constituirea Parlamentului.....69
Secţiunea I. Votul şi eligibilitatea.....69
Secţiunea II. Alegerile.....73
Secţiunea III. Întrunirea Camerelor nou alese şi constituirea lor legală.....79
Capitolul III. Mandatul parlamentar.....81
Secţiunea I. Natura juridică şi durata mandatului parlamentar.....81
Secţiunea II. Drepturile şi îndatoririle parlamentarilor.....84
Secţiunea III. Protecţia mandatului parlamentarilor.....86
§I. Incompatibilităţi.....86
§II. Imunităţi.....88
§III. Indemnizaţiile, avantajele şi serviciile puse la îndemâna parlamentarilor.....92
§IV. Regimul disciplinar propriu.....93
§V. Transparenţa financiară.....94
Capitolul IV. Structura, organizarea şi funcţionarea Parlamentului.....95
Secţiunea I. Structura Parlamentului.....95
Secţiunea II. Organizarea Parlamentului.....98
§I. Preşedinţii Camerelor şi birourile lor permanente.....100
§II. Comisiile parlamentare.....103

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Secţiunea III. Funcţionarea Parlamentului.....111
Capitolul V. Funcţiile Parlamentului.....119
Secţiunea I. Necesitatea identificării funcţiilor Parlamentului.....119
Secţiunea II. Ce funcţii realizează Parlamentul României. Posibile clasificări.....124
Secţiunea III. Funcţia de legiferare.....136
§I. Clarificări terminologice.....136
§II. Actele juridice ale Parlamentului.....137
§III. Clasificarea legilor.....148
§IV. Procedura legislativă.....154
§V. Proceduri legislative speciale.....170
Secţiunea IV. Funcţia de control.....192
§I. Proceduri şi mijloace de control al Guvernului.....192
§II. Proceduri şi mijloace de control asupra Preşedintelui României.....204
§III. Alte proceduri de control.....209
Secţiunea V. Funcţia guvernamentală.....211
TITLUL IV. Preşedintele României.....214
Capitolul I. Alegerea Preşedintelui României.....214
Capitolul II. Mandatul Preşedintelui României.....220
Secţiunea I. Durata mandatului.....220
Secţiunea II. Vacanţa funcţiei de Preşedinte al României şi interimatul funcţiei.....222
Secţiunea III. Protecţia mandatului Preşedintelui României. Răspunderea juridică şi politică.....225
§I. Protecţia mandatului Preşedintelui.....225
§II. Răspunderea politică şi juridică a Preşedintelui României.....229
Capitolul III. Atribuţiile Preşedintelui României şi actele emise în exercitarea lor.....237
Secţiunea I. Cum poate fi abordată problema.....237
Secţiunea II. Posibile clasificări.....241

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Secţiunea III. Atribuţii pe care Preşedintele României le exercită în colaborare cu alte autorităţi (atribuţii în exercitarea unor puteri partajate).....243
§I. Atribuţii ce se exercită în colaborare cu Parlamentul şi Guvernul.....244
§II. Atribuţii ce se exercită în colaborare cu Parlamentul.....250
§III. Atribuţii ce se exercită în colaborare cu Guvernul.....255
§IV. Atribuţii ce se exercită în colaborare cu alte autorităţi sau/şi cu alte structuri politice.....258
Secţiunea IV. Atribuţii pe care Preşedintele României le exercită singur (atribuţii în exercitarea unor puteri proprii).....260
Secţiunea V. Organizarea Preşedenţiei Republicii.....265
Secţiunea VI. Actele Preşedintelui României.....267
Capitolul IV. Rolul şi funcţiile Preşedintelui României.....269
Secţiunea I. Funcţia de reprezentare.....270
Secţiunea II. Funcţia de apărare sau garantare a unor valori fundamentale ale poporului român.....275
Secţiunea III. Funcţia de mediere.....278
TITLUL V. Guvernul României.....283
Capitolul I. Guvernul României – organ central al puterii executive.....283
Capitolul II. Statutul Guvernului.....287
Secţiunea I. Învestitura Guvernului.....288
Secţiunea II. Incompatibilităţile cu funcţia de membru al Guvernului.....290
Secţiunea III. Mandatul Guvernului (durata funcţiunilor).....291
§I. Durata funcţiilor Guvernului, în întregul său.....291
§II. Durata funcţiei de membru al Guvernului.....293
Secţiunea IV. Structura Guvernului.....295
Secţiunea V. Funcţiile şi actele Guvernului.....304
Secţiunea VI. Răspunderea Guvernului şi a membrilor Guvernului.....307
§I. Răspunderea Guvernului.....307
§II. Răspunderea membrilor Guvernului.....309
Capitolul III. Raporturile Guvernului cu Parlamentul.....312

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Secţiunea I. Raporturile dintre Guvern şi Parlament în procesul de realizare a funcţiei legislative.....312
Secţiunea II. Raporturile dintre Guvern şi Parlament ce se cristalizează în procesul de informare a acestuia.....316
Secţiunea III. Raporturile dintre Guvern şi Parlament din sfera realizării funcţiei de control a Parlamentului.....322
TITLUL VI. Curtea Constituţională.....325
Capitolul I. Curtea Constituţională – autoritate de jurisdicţie constituţională şi de control a respectării legii.....325
Capitolul II. Organizarea, atribuţiile şi actele Curţii Constitu-ţionale.....338
Secţiunea I. Organizarea Curţii Constituţionale.....338
Secţiunea II. Atribuţiile Curţii Constituţionale.....343
§I. Enumerarea făcută de art. 144 din Constituţie privind atribuţiile Curţii Constituţionale este limitativă.....343
§II. Posibile clasificări.....350
§III. Atribuţiile de control.....354
A. Controlul constituţionalităţii legilor.....354
B. Controlul constituţionalităţii unor fapte sau activităţi...381
C. Controlul respectării unor proceduri legale.....383
§IV. Atribuţii de constatare.....387
§V. Atribuţii de consultare.....388
Secţiunea III. Actele Curţii Constituţionale.....390
TITLUL VII. Curtea Supremă de Justiţie.....395
Capitolul I. Organele care înfăptuiesc justiţia.....395
Capitolul II. Curtea Supremă de Justiţie.....404
TITLUL VIII. Raporturile dintre stat şi cetăţean.....407
Argumentum.....408
Capitolul I. Cetăţenia.....408
Secţiunea I. Ce este cetăţenia.....408
Secţiunea II. Natura juridică a cetăţeniei.....411
Secţiunea III. Reglementarea cetăţeniei. Scurt istoric.....413
Secţiunea IV. Principiile care guvernează reglementarea cetăţeniei române.....417
Secţiunea V. Moduri de dobîndire a cetăţeniei române.....422

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

§I. Clasificarea modurilor de dobândire a cetățeniei române.....422
§II. Dobândirea cetățeniei române prin naștere.....423
§III. Dobândirea cetățeniei române prin adopție.....424
§IV. Dobândirea cetățeniei române prin „efectul adopției".....426
§V. Redobândirea cetățeniei prin repatriere și la cerere.....427
§VI. Dobândirea cetățeniei române la cerere.....430
Secțiunea VI. Moduri de pierdere a cetățeniei române.....433
§I. Retragerea cetățeniei române.....433
§II. Aprobarea renunțării la cetățenia română.....434
§III. Adopția copilului minor cetățean român de către un cetățean străin.....435
§IV. Stabilirea filiației față de părinții cetățeni străini ai copilului găsit pe teritoriul statului român.....436
§V. Desfacerea adopției minorului adoptat de un român.....437
Secțiunea VII. Drepturi și îndatoriri specifice calității de cetățean.....437
Capitolul II. Drepturile și libertățile fundamentale.....441
Secțiunea I. „Drepturile cetățeanului" și „drepturile omului". Clarificarea conceptelor.....441
§I. Clarificarea conceptelor.....441
§II. Categorii de drepturi.....449
Secțiunea II. Forța tratatelor și pactelor internaționale referitoare la drepturile omului în sistemul dreptului din țara noastră.....458
§I. Raportul dintre dreptul intern și dreptul internațional – problemă controversată.....458
§II. Raportul dintre dreptul intern și dreptul internațional referitor la drepturile omului, potrivit Constituției noastre.....463
Secțiunea III. Reglementarea drepturilor fundamentale în Constituția României.....472
§I. Un posibil mod de abordare a problemei.....472

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

§II. Caracterizare generală a reglementărilor cuprinse în Titlul II din Constituţie, referitor la drepturi, libertăţi şi îndatoriri fundamentale.....475
§III. Caracterizare generală a reglementărilor constituţionale care se referă – direct sau indirect – la drepturi şi libertăţi fundamentale.....479
§IV. Privire critică asupra *unor* reglementări constituţionale privind drepturile şi libertăţile fundamentale.....481

Anexe

1. Regulamentul Camerei Deputaţilor.....485
2.Legea privind organizarea şi funcţionarea Curţii Constituţionale....555

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

TABLE DES MATIERES

Avant-propos.....3

TITRE I.Principes qui gouvernent l'organisation politico-étatique de la Roumanie concernant la nouvelle Constitution.....4

Chapitre I. Identification des principes.....4

Chapitre II. La souveraineté du peuple.....6

Section I. Le siege juridique de la matiere.....6

Section II. La souveraineté populaire.....7

Section III. La souveraineté nationale.....9

Section IV. La "solution" du constituant roumain.....11

Chapitre III. L'exercice de la souveraineté du peuple par ses représentants et par référendum.....14

Section I. Le siège juridique de la matiere.....14

Section II. La démocratie représentative.....15

Section III. La démocratie demi-directe.....16

Chapitre IV. Le pluralisme politique.....18

Chapitre V. Le principe de la séparation des pouvoirs.....22

Section I. Le principe de la séparation des pouvoirs dans la Constitution de la Roumanie.....22

Section II. La séparation et la collaboration des pouvoirs.....27

Section III. Les exigences du principe de la séparation des pouvoirs et sur le plan de fonctionnement des autorités publiques.....28

Chapitre VI. Le principe de l'autonomie locale et de la descentralisation publique.....31

Chapitre VII. L'orientation de tout le processes d'organisation politico-étatique dans le sens de la réalisation des objectifs résultés de l'interprétation de la nouvelle Constitution et des documents politico-idéologiques qui ont été à la base de son adoption.....36

Section I. Le siège juridique de la matière.....36

Section II. L'identification des objectifs.....39

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Chapitre VIII. Le principe de l'Etat de droit.....40
Section I. Le siège juridique de la matière.....40
Section II. L'Etat de droit – le principe d'aménagement et de limitation des pouvoirs publics dans notre pays.....41
Section III. Les exigences de l'Etat de droit.....47
TITRE II. L'identification et le classement des autorités publiques instituées chez nous sur la base de la nouvelle Constitution.....52
Chapitre I. La notion d'autorité publique.....52
Section I. La variété du langage de la Constitution.....52
Section II. Contribution à la definition de la catégorie d'autorité publique.....54
Chapitre II. Classements possibles des autorités publiques dans notre pays.....57
TITRE III. Le Parlement de la Roumanie.....64
Chapitre I. Le Parlement de la Roumanie – organe représentatif supréme du peuple roumain et la seule autorité législative du pays.....64
Chapitre II. La Constitution du Parlement.....69
Section I. Le vote et l'éligibilité.....69
Section II. Les élections.....73
Section III. La réunion des Chambres nouvellement élues et leur constitution légale.....79
Chapitre III. Le mandat parlementaire.....81
Section I. La nature juridique et la durée du mandat parlementaire.....81
Section II. Les droits et les devoirs des parlementaires.....84
Section III. La protection du mandat des parlementaires.....86
§I. Incompatibilités.....86
§II. Immunités.....88
§III. Les indemnisations, les avantages et les services pour des parlementaires.....92
§IV. Le régime parlementaire propre.....93
§V. La transparence financière.....94
Chapitre IV. La structure, l'organisation et le fonctionnement du Parlement.....95
Section I. Le structure du Parlement.....95

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Section II. L'organisation du Parlement.....98
Section III. Le fonctionnement du Parlement.....111
Chapitre V. Les fonctions du Parlement.....119
Section I. La nécesité de l'identification des fonctions du Parlement.....119
Section II. Les fonctions du Parlement de la Roumanie. Classements possibles.....124
Section III. La fonction de légifération.....136
§I. Clarifications terminologiques.....136
§II. Les actes juridiques du Parlement.....137
§III. Le classement des lois.....148
§IV. La procédure législative.....154
§V. Procédures législatives spéciales.....170
Section IV. La fonction de contrôle.....192
§I. Procédures et moyens de contrôle du Gouvernement.....192
§II. Procédures et moyens de contrôle sur la Président de la Roumanie.....204
§III. Autres procédures de contrôle.....209
Section V. La fonction gouvernementale.....211
TITRE IV. Le Président de la Roumanie.....214
Chapitre I. L'élection du Président de la Roumanie.....214
Chapitre II. Le mandat du Président de la Roumanie.....220
Section I. La durée du mandat.....220
Section II. La vacance de la fonction de Président de la Roumanie et l'intérimat de la fonction.....222
Section III. La protection du mandat du Président de la Roumanie. La responsabilité juridique et politique.....225
§I. La protection du mandat du Président.....225
§II. La responsabilité politique et juridique du Président de la Roumanie.....229
Chapitre III. Les attributions du Président de la Roumanie et les actes émis dans leur exercice.....237
Section I. Comment peut on aborder le probleme.....237

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Section II. Classements possibles.....241
Section III. Les attributions que le Président de la Roumanie exerce en collaboration avec d'autres autorités (attributions dans l'exercice de certains pouvoirs partagés).....243
§I. Attributions qui s'exercent en collaboration avec le Parlement et le Gouvernement.....244
§II. Attributions qui s'exercent en collaboration avec le Parlement.....250
§III. Attributions qui s'exercent en collaboration avec le Gouvernement.....255
§IV. Attributions qui s'exercent en collaboration avec d'autres autorités ou/et d'autres structures politiques.....258
Section IV. Attributions qui le Président de la Roumanie exerce seul (attributions dans l'exercice de certains pouvoirs propres)...260
Section V. De l'organisation de le Présidence 265
Section VI. Les actes du Président de la Roumanie.....267
Chapitre IV. Le rôle et les fonctions du Président de la Roumanie.....269
Section I. La fonction de représentation.....270
Section II. La fonction de défense ou garantie de certaines valeurs fondamentales du peuple roumain.....275
Section III. La fonction de médiation.....278
TITRE V. Le Gouvernement de Roumanie.....283
Chapitre I. Le Gouvernement de Roumanie – organe central du pouvoir exécutif.....283
Chapitre II. Le statut du Gouvernement.....287
Section I. L'investissement du Gouvernement.....288
Section II. Les incompatibilités.....290
Section III. Le mandat du Gouvernement (la durée des fonctions).....291
§I. La durée des fonctions du Gouvernement, dans son ensemble..291
§II. La durée de la fonction de membre du Gouvernement.....293
Section IV. La structure du Gouvernement.....295
Section V. Les fonctions et les actes du Gouvernement.....304

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Section VI. La responsabilité du Gouvernement et des membres du Gouvernement.....307
§I. La responsabilité du Gouvernement.....307
§II.La responsabilité des membres du Gouvernement.....309
Chapitre III. Les Rapports du Gouvernement avec le Parlement.....312
Section I. Les rapports du Gouvernement et du Parlement dans le processus de réalisation de la fonction législative.....312
Section II. Les rapports du Gouvernement et du Parlement qui se cristallisent dans le processus de l'information de celui-la.....316
Section III.Les rapports entre le Gouvernement et le Parlement dans la sphere de la réalisation de la fonction de contrôle du Parlement.....322
TITRE VI. La Cour Constitutionnelle.....325
Chapitre I. La Cour Constitutionnelle – autorité de juridiction constitutionnelle et de contrôle du respect de la loi.....325
Chapitre II. L'Organisation de la Cour Constitutionnelle.....338
Section I. L'Organisation de la Cour Constitutionnelle.....338
Section II. Les attributions de la Cour Constitutionnele.....343
§I. L'énumération faite par l'art. 144 de la Constitution concernant les attributions de la Cour Constitutionnelle est limitative... ...343
§II. Classements possibles.....350
§III. Les attributions de contrôle.....354
§IV. Les attributions de constatation.....387
§V. Les attributions de consultation.....388
Section III. Les actes de la Cour Constitutionnelle.....390
TITRE VII. La Cour Supreme de Justice.....395
Chapitre I. Les organes qui accomplissent la justice.....395
Chapitre II. La Cour Supreme de Justice.....404
TITRE VIII. Les rapports entre l'Etat et le citoyen.....407
Chapitre I. La citoyenneté.....408
Section I. Qu'est-ce que la citoyenneté.....408
Section II. La nature juridique de la citoyenneté.....411

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Section III. La réglementation de la citoyenneté. Bref aperçu historique...413
Section IV. Les principes qui gouvernent la réglementation de la citoyenneté roumaine.....417
Section V. Les manières d'obtention de la citoyenneté roumaine.....422
§I. Le classement des manieres d'obtention de la citoyenneté roumaine.....422
§II. L'obtention de la citoyenneté roumaine par la naissance.....423
§III. L'obtention de la citoyenneté roumaine par adoption.....424
§IV. L'obtention de la citoyenneté roumaine par "l'effet d'adoption".....426
§V. La réobtention de la citoyenneté par le repatriement et à la demande.....427
§VI. L'obtention de la citoyenneté roumaine à la demande.....430
Section VI. Situations de perte de la citoyenneté roumaine.....433
§I. Perte de la citoyenneté roumaine.....433
§II. L'acceptation du renoncement à la citoyenneté roumaine.....434
§III. L'adoption de l'enfant mineur citoyen roumain par un citoyen étranger.....435
§IV. L'établissement de la filiation par rapport aux parents citoyens étrangers de l'enfant se trouvant sur le territoire de l'Etat roumain.....436
§V. L'annulation de l'adoption du mineur adopté par un Roumain.....437
Section VII. Droits et devoirs spécifiques à la qualité de citoyen.....437
Chapitre II. Droits et libertés fondamentales.....441
Section I. "Les droits du citoyen" et "les droits de l'homme". Clarification des concepts.....441
§I. La clarification du concept.....441
§II. Catégories de droits.....449
Section II. La force des traités et des pactes internationaux concernant les droits de l'homme dans le système du droit dans notre pays.....458

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY